

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
mevrouw W.J. Mansveld
Postbus 20901
2500 EX DEN HAAG

Datum: 17 juni 2013 **Bijlage(n):** 1
Kenmerk: IENM/BSK-2013/124131
Betreft: Advies: Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht

Geachte mevrouw Mansveld,

In de afgelopen jaren hebben zich in Nederland incidenten voorgedaan bij bedrijven waar het omgaan met, en het verwerken of het opslaan van gevaarlijke stoffen een belangrijk deel van de bedrijfsvoering vormt. Het gaat om vierhonderd tot vijfhonderd bedrijven in Nederland. Voor deze bedrijven geldt specifieke wet- en regelgeving en daarom worden ze Brzo-bedrijven genoemd (naar het Besluit risico's zware ongevallen, Brzo). Incidenten bij deze bedrijven krijgen veel aandacht in de media en in de Tweede Kamer, omdat ze grote gevolgen kunnen hebben voor mens, milieu en economie. De omgeving van die bedrijven kan ondanks de mogelijk grote gevolgen, nauwelijks invloed op die bedrijven uitoefenen. Bovendien blijkt bij herhaling dat er bij geïnspecteerde Brzo-bedrijven onvolkomenheden worden aangetroffen¹.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur is niet de eerste die over dit onderwerp adviseert. Wij zijn ons bewust van de hoeveelheid gedegen en goede adviezen die hierover eerder is uitgebracht. Wij zijn verder van mening dat het hoog tijd is om de daadwerkelijke implementatie van deze adviezen voortvarend op te pakken.

In een eerdere brief (IENM/BSK-2012/236438, d.d. 27 november 2012) heeft de raad toegezegd u hierover te adviseren, vanuit onze adviestaak in dit domein en voortbouwend op het werk van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS).

¹ VROM-inspectie (2011). Quicksan Brzo-bedrijven: steekproef 2011. Deze publicatie is het resultaat van gezamenlijk onderzoek van de VROM-Inspectie (Brzo) en- de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (rampbestrijdings- en communicatieplannen). Den Haag; Inspectie Leefomgeving en Transport (2012). Onderzoek naleving Brzo: uitvoering motie van Tongeren – versie 1.7. Den Haag.



Na de conclusies treft u allereerst een schets aan van de context van dit advies. Daarna volgt de analyse waarop de conclusies gebaseerd zijn en oplossingsrichtingen voor overheid en bedrijfsleven om de in de conclusies gesignaleerde knelpunten op te lossen.

Conclusies

Onze conclusies zijn in het kort de volgende:

- De veiligheid van Brzo-bedrijven en toezicht en handhaving daarop, heeft verbetering.
- De reeds ingezette ontwikkelingen, waaronder de vorming van zes regionale uitvoeringsdiensten voor het Brzo, Brzo-RUD's, kunnen samen met een verregaande mandatering voor handhaving (waarbij de directeur van de RUD namens het bevoegd gezag een handhavingbeslissing kan nemen en uitvoeren) een deel van de problemen oplossen. Daarvoor is wel goede samenwerking tussen de zes diensten noodzakelijk.
- Integrale beoordeling en normering van veiligheid maakt opheffen van het schot tussen interne en externe veiligheid wenselijk. De nieuwe Omgevingswet, of een Wet op de fysieke veiligheid, biedt daartoe een mogelijkheid.
- Stimuleer kennisuitwisseling tussen de nieuwe Brzo-RUD's, andere inspecties en kennisinstellingen. Sluit daarbij aan op de bestaande kennisinfrastructuur.
- Het is noodzakelijk dat de verantwoordelijkheid voor veiligheid evenwichtiger wordt verdeeld tussen overheid en bedrijven. Prikkel daarom bedrijven tot verhoging van hun veiligheidsniveau en tot een voortdurende ontwikkeling van hun veiligheidscultuur.

Bestuurlijke en maatschappelijke context

Besluit risico's zware ongevallen 1999

Sinds 1999 is de specifieke regelgeving voor bedrijven waarbij het omgaan met, het verwerken of het opslaan van gevaarlijke stoffen een belangrijk deel van de bedrijfsvoering vormt, samengebracht in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Het Brzo is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso-richtlijn². De regeling richt zich op veiligheid binnen de inrichting (interne veiligheid) en op veiligheid erbuiten (externe veiligheid). Zo schrijft deze richtlijn een veiligheidsbeheersysteem en een inspectieprogramma voor en refereert aan zowel nationale overheden (Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW, van Infrastructuur en Milieu, IenM, en van Veiligheid en Justitie, VenJ) als decentrale overheden (provincies en gemeenten).

Het Brzo is opgehangen aan van oudsher sterk verschillende wetten. Bescherming van werknemers wordt geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet); brandpreventie en -bestrijding vinden hun grondslag in de Wet veiligheidsregio's, en milieubescherming is geregeld in de Wet milieubeheer.

Politieke en maatschappelijke discussie

Recent nog, op 3 april 2013, was de veiligheid in de chemie en in het bijzonder het stilleggen van het bedrijf Odfjell, onderwerp van debat in de Tweede Kamer. In dat debat kwamen moties aan de orde over een financiële bijdrage van bedrijven bij extra controles, het sluiten van bedrijven bij drie zware overtredingen, het transport van chemicaliën en de snelle afronding van een rapportage over de casus Odfjell.

De aanleiding van een debat over veiligheid bij dergelijke bedrijven is vaak een incident, maar in de discussie lopen incidenten, werkelijke schade, risico's en onzekerheden door elkaar. In het rapport 'Evenwichtskunst' haalt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) deze onderwerpen verhelderend uit elkaar. Hoewel voorliggend advies zich toespitst op vergunningverlening, toezicht en handhaving en niet op schade, komt dit begrip wel terug als een manier om naar verantwoordelijkheden te kijken.

De huidige maatschappelijke discussie is des te prangender in een tijdsgewricht waarin het toezicht door een zich terugtrekkende overheid in den brede onderwerp van gesprek is, bijvoorbeeld in de financiële sector en in de corporatiesector.

Incidenten, commissies en adviezen

Er zijn in de afgelopen decennia diverse commissies en adviezen geweest die zich in het onderwerp verdiept hebben. Enkele, zeker niet uitputtend, daarvan halen we hieronder aan. Ze geven een beeld van de situatie en van het debat over dit dossier. Het toont ook aan dat voortvarend implementeren nu belangrijker is dan het opnieuw voeren van uitgebreide structuurdiscussies of het bedenken van nieuwe oplossingsrichtingen.

² Seveso II, Richtlijn 96/082/EEC betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.

Specifiek over de bestuurlijke coördinatie is reeds in 2005 in het rapport 'Je gaat erover of niet'³ geconcludeerd dat de gemeenten en provincies onvoldoende kennis en expertise hebben voor vergunningverlening aan de complexe Brzo-bedrijven. Nog een belangrijke conclusie was bovendien dat er meerdere inspecties zijn met elk hun eigen sturingsprincipes en dat taken versnipperd zijn. Het versterken van de rol van het coördinerend gezag zou meer regie en doorzettingsmacht kunnen opleveren. De bestuurlijke organisatie zou dan volgens de commissie ook vereenvoudigd kunnen worden door verantwoordelijkheden en bevoegdheden in de handhaving te bundelen bij een van de huidige inspecties of door het samenvoegen van inspecties. Naast het oprichten van een landelijk expertisecentrum wordt in het rapport ook een lans gebroken voor het verleggen van de verantwoordelijkheid van publieke naar private organisaties en dus voor een meer auditerende, in plaats van inspecterende, overheid.

In 2008, wordt door de commissie Herziening handhaving VROM-regelgeving⁴ (commissie-Mans), opnieuw een handhavingstekort geconstateerd: de handhavingstructuur kenmerkt zich door grote fragmentatie. Gemeenten lijken bovendien zeer terughoudend te zijn met het doorpakken in handhaven bij overtredingen. "Het centrale probleem wordt gevormd door fragmentatie en vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering", aldus het rapport. De commissie adviseert te komen tot omgevingsdiensten (inmiddels de praktijk) en een handhavingsorganisatie op rijksniveau.

Een rapportage over de casus Thermphos, en dan met name over de rol van de provincie, komt tot dezelfde conclusies⁵. De invulling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden was onvoldoende en de provincie heeft te lang en te veel meegedacht met het bedrijf. Gedeputeerde Staten zijn onvoldoende zichtbaar en daadkrachtig geweest en Provinciale Staten onvoldoende alert. De aanbevelingen in het rapport gaan over vergunningverlening en handhaving: beschouw deze als overheidstaak en niet als een overheidsdienst. De aanbeveling is om de handhaving organisatorisch een duidelijke eigen positie te geven, los van de vergunningverlening.

In januari 2011 was er in Moerdijk een brand bij een Brzo-bedrijf (ChemiePack), een casus die aanleiding was voor uitgebreide maatschappelijke en politieke discussie over veiligheid. In zijn rapportage over de casus constateert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) een te coulante houding bij de vergunningverlening, waardoor een slepend vergunningtraject mogelijk was. De eenheid en integraliteit die de geest is van de Brzo-regelgeving komt door de fragmentatie in het Nederlands toezichtstelsel niet tot zijn recht. Of zoals het rapport het verwoordt: "... moeilijk om het geheel van de onderneming scherp in beeld te houden en te krijgen". Het OVV-rapport besteedt aandacht aan de verantwoordelijkheden van bedrijven en branches door bijvoorbeeld te wijzen op de uitvoering van het eigen plan 'Veiligheid Voorop' van de brancheorganisaties, en op de positie van achterblijvers in de branche.

³ Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (2005). *Je gaat erover of niet: rijksbrede takenanalyse*. Advies opgesteld onder voorzitterschap van Frank de Grave in opdracht van het kabinet. Den Haag.

⁴ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*. Advies opgesteld onder voorzitterschap van Jan Mans. Den Haag.

⁵ Commissie-Mans (2011). *Rapport Thermphos*. Het rapport is opgesteld in opdracht van Provinciale Staten van Zeeland. Middelburg.

Over de prestaties van bedrijven worden jaarlijks gerapporteerd vanuit het programma 'Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven' (LAT RB). De eerste van deze rapportages laat zien dat bij meer dan de helft van de Brzo-bedrijven overtredingen zijn vastgesteld⁶, met overigens grote verschillen in de ernst van de overtreding.

In 2011 is in een quickscan van de VROM-Inspectie 84% van de Brzo-bedrijven geïnspecteerd. Bij 60% van de geïnspecteerde bedrijven werden één of meer overtredingen aangetroffen⁷. Bij 99% van de overtredingen was handhaving ingezet, en halverwege 2012 werd bekend dat 60% van die overtredingen inmiddels was opgeheven. Van de overige 40% was 3% nog niet opgeheven en van de overige 37% was niet bekend wat er met de overtreding was gebeurd. Dat waren overigens merendeels lichte overtredingen.⁸

Analyse: knelpunten in de huidige situatie

Hieronder beschrijft de raad zijn analyse van de genoemde incidenten en adviezen. De analyse is gegroepeerd rond drie thema's die achtereenvolgens besproken worden:

1. Versnippering / fragmentatie
2. Informatie, expertise en capaciteit
3. Gebrek aan daadkracht

Versnippering / fragmentatie

Binnen het toezichtdomein is er sprake van versnippering en fragmentatie doordat er meerdere organisaties bevoegd gezag uitoefenen. Het probleem van fragmentatie heeft twee aspecten, hier *verticaal/geografisch* en *horizontaal* genoemd.

Verticaal en geografisch

De verantwoordelijkheid voor het verlenen van de omgevingsvergunning, en van het toezicht en de handhaving daarop bij Brzo-bedrijven is decentraal toebedeeld: aan provincies en gemeenten. Met name gemeenten hebben in veel gevallen niet de vereiste schaal om effectief vorm te geven aan toezicht en handhaving. Het belangrijkste gevolg daarvan is een gebrek aan deskundigheid en daadkracht richting overtreders. Bijkomend probleem is dat gelijke gevallen niet gelijk behandeld worden, maar behandeling hangt af van de regio waarin het bedrijf zich bevindt⁹. Dit kan verstorend werken op het *level playing field*. De opschaling naar Brzo-RUD's is een aanzet voor het aanpakken van dit knelpunt.

⁶ Landelijk Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) (2012). Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2011.

⁷ VROM-inspectie (2011). Quickscan Brzo-bedrijven: steekproef 2011. Deze publicatie is het resultaat van gezamenlijk onderzoek van de VROM-Inspectie (Brzo) en- de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (rampbestrijdings- en communicatieplannen). Den Haag; Inspectie Leefomgeving en Transport (2012). Onderzoek naleving Brzo: uitvoering motie van Tongeren – versie 1.7. Den Haag.

⁸ LAT RB (2012). Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2011.

⁹ Dit is ook aan de orde geweest in een deskundigenbijeenkomst die de raad georganiseerd heeft.

Horizontaal

Het gaat bij horizontale fragmentatie om het onderscheid tussen interne en externe veiligheid. Bij Brzo-inrichtingen wordt hetzelfde risicovolle proces of activiteit geïnspecteerd door zowel de afdeling Major Hazard Control van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (MHC/ISZW) als door de verantwoordelijke voor de omgevingsregelgeving. Dit leidt tot de volgende knelpunten:

- Verschillende overheden kijken naar hetzelfde. De inspectiemethoden zijn weliswaar afgestemd in inspectieteams en een bedrijf ontvangt één geïntegreerd inspectierapport, maar wanneer het daarna op handhaving aankomt, gelden voor interne en externe veiligheid verschillende wettelijke regimes en verschillende soorten bevoegd gezag. De Arbowetgeving (interne veiligheid) kent alleen algemene regels en geen vergunningen. De Arbowet kent verder geen norm voor de aanvaardbaarheid van risico's voor werknemers en hanteert daarmee in principe de fictie van nul-risico.

De Omgevingswetgeving volgt juist wel een risicobenadering en accepteert wel risico's voor de omgeving, zij het dat die risico's tot aanvaardbare proporties moeten worden beperkt.

Door dergelijke uiteenlopende normsystemen gaan de diverse handhavers elk hun eigen weg en bedrijven weten daardoor niet waar ze aan toe zijn. Voor hen gaat het om hetzelfde proces: bedrijven maken geen onderscheid tussen interne en externe veiligheid.

- Door de uiteenlopende normsystemen kijken de verschillende handhavers anders aan tegen de aanvaardbaarheid van (geconstateerde) risico's. Door dit verschil in 'mentaliteit en benaderingswijze' tussen de verschillende toezichthouders, vindt handhaving van hetzelfde proces (dat geldt zowel voor het bedrijfsproces als voor het chemische proces) op verschillende manieren plaats. In algemene zin kan gesteld worden dat MHC/ISZW sneller handhavend optreedt dan organisaties die het bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning.
- De kennis en deskundigheid over specifieke risicovolle activiteiten zijn versnipperd over meerdere organisaties.

Om de gevolgen van deze fragmentatie te beperken, bestaan er diverse initiatieven voor coördinatie. Een doelstelling van het Brzo is één loket voor bedrijven om bovengenoemde knelpunten tegen te gaan. Dit krijgt gestalte in inspectieteams waarin de verschillende overheidsdiensten hun werkzaamheden coördineren. In de praktijk blijken de afzonderlijke organisaties desondanks vanuit hun eigen doelstellingen te opereren, wat soms resulteert in tegenstrijdige werkwijzen. De coördinatiemechanismen werken in de praktijk onvoldoende. Wanneer men van mening verschilt binnen een inspectieteam, is er bovendien geen partij die genoeg doorzettingsmacht heeft om knopen door te hakken. Deze conclusie staat reeds in het rapport van de commissie-De Grave.

Informatie, expertise en capaciteit van toezicht

Informatie

Het aanpakken van risicovolle situaties vraagt om kennis en informatie. De commissie-Mans¹⁰ concludeerde dat, doordat er een groot aantal partijen betrokken is bij toezicht (fragmentatie) en de vrijblijvende samenwerking, niet alleen de deskundigheid versnipperd is, maar ook dat de informatiehuishouding en -uitwisseling niet op orde is. De kennis- en informatiedeling tussen overheden onderling en tussen overheid en bedrijven schiet tekort. Dit is een obstakel voor daadkrachtig toezicht en daadkrachtige handhaving. Het onderzoeksrapport van de OVV over de casus ChemiePack komt in een hoofdstuk over crisiscommunicatie en -informatie tot dezelfde conclusie¹¹.

Expertise

Toezicht op activiteiten met een hoog risico vraagt om hoogwaardige en gespecialiseerde deskundigheid van inspecteurs. Landelijk is de noodzakelijke specialistische kennis en expertise over het algemeen beschikbaar, bij decentrale overheden ontbreekt deze regelmatig. Het is ook onmogelijk om de noodzakelijke kennis overal decentraal beschikbaar te hebben. De noodzakelijke kennis en kunde is dus niet overal in dezelfde mate beschikbaar. Met als gevolg dat de kwaliteit van het toezicht vaak onvoldoende is en dat bedrijven met tegenstrijdige eisen te maken krijgen.

Door het gebrek aan kennis laten toezichthouders zich eerder leiden door technische en juridische aspecten dan door daadwerkelijke risico's. Bovendien hebben bestuurlijk verantwoordelijken onvoldoende inzicht in de omvang van de risico's om hun verantwoordelijkheid voor veiligheid in relatie tot andere belangen, waar te kunnen maken¹².

In de praktijk komen inspecteurs jarenlang bij dezelfde bedrijven. Dit is mede het gevolg van specialisatie. Hierdoor bestaat het risico dat er een te nauwe band tussen inspecteurs en 'hun' bedrijven ontstaat. De noodzakelijke professionele afstandelijkheid komt daardoor onder druk te staan. Toezicht verwordt tot overleg en de terugkoppeling van noodzakelijke informatie naar handhavers blijft vervolgens deels achterwege. Dat heeft nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het toezicht.

Capaciteit

Het aantal gespecialiseerde professionals dat kwalitatief hoogwaardige inspecties kan uitvoeren bij bedrijven met een hoog risico, is beperkt. Dit capaciteitstekort wordt vergroot door recente bezuinigingen op personeel. De raad wijst over dit feit op het rapport van de Algemene Rekenkamer over de bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties¹³.

¹⁰ Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag.

¹¹ Onderzoeksraad voor Veiligheid (2012). *Brand bij ChemiePack te Moerdijk*. Den Haag.

¹² In een breder kader besteedde de AGS al eerder aandacht aan de kennisinfrastructuur voor veilige chemie in: Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (2009). *Strategie in de kennisinfrastructuur voor veilige chemie en energie*. Den Haag.

¹³ Algemene Rekenkamer (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*. Den Haag.

Gebrek aan daadkracht in handhaving

De daadkracht van het bevoegd gezag schiet tekort bij de handhaving. Oorzaken daarvan zijn:

- Risicovolle activiteiten vinden veelal plaats in een complexe omgeving waar meerdere belangen een rol spelen. Denk aan economische, ruimtelijke en politieke belangen. Een afweging van die belangen vindt plaats aan de 'voorkant', bij de vergunningverlening in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en in het kader van het Brzo. Bij toezicht en handhaving (na de vergunningverlening, dus aan de 'achterkant') geldt primair het veiligheidsbelang. Bij een overtreding zou de bestuurlijke afweging zich slechts dienen te beperken tot een afweging over het in te zetten handhavingsinstrument. In de praktijk blijken echter ook bij handhaving van overtredingen de diverse gebiedsgerelateerde belangen door te werken in de bestuurlijke afweging, met als gevolg aarzeling en vertraging in handhavend optreden.
- Het tekort aan deskundigheid zorgt ervoor dat toezicht zich bij bestuurders onvoldoende toespitst op risicobeheersing van de activiteit en op veiligheid in de omgeving, en te veel op de taakomschrijving van het bevoegd gezag. Risicogerichte handhaving krijgt daardoor niet voldoende vorm.

Analyse: themaoverstijgende discussies

Naast bovengenoemde knelpunten in het toezichtstelsel, signaleert de raad enkele themaoverstijgende discussies.

Systeemtoezicht versus doeltoezicht

De primaire verantwoordelijkheid voor veiligheid ligt bij de bedrijven zelf. Bedrijven die onder het Brzo vallen, werken verplicht met een veiligheidsbeheersysteem (VBS) en hebben kennis van zowel de processen als van de daadwerkelijke situatie in de organisatie. Daarom wordt er gepleit voor systeemtoezicht. Dat wil zeggen dat het bedrijf zelf op basis van zijn eigen veiligheidsbeheersysteem controleert of alles volgens wet- en regelgeving gebeurt. De toezichthouder beoordeelt steekproefsgewijs of het VBS goed functioneert. Dit in tegenstelling tot doeltoezicht, waarbij specifiek bij apparaten en onderdelen van het proces ter plekke wordt gecontroleerd of het bedrijf de regels naleeft.¹⁴ Daarnaast beziet systeemtoezicht het proces, de veiligheid en de risico's als een systeem met onderlinge afhankelijkheden. Dergelijk toezicht vraagt echter wel inzet en deskundigheid bij zowel de bedrijven als bij de toezichthoudende instantie.

Regelmatig klinkt de kritiek dat inspectie verworden is tot het afvinken van lijstjes en het op kantoor beoordelen van veiligheidssystemen. De raad heeft dit signaal niet kunnen onderbouwen, maar neemt het wel serieus. Het lijkt echter vooral over het verleden te gaan. De raad constateert namelijk dat de gezamenlijke inspecties sinds enkele jaren een aantal wezenlijke verbeteringen hebben doorgevoerd in de uitvoering van het Brzo-toezicht. Ze werken nu volgens de zogenaamde Nieuwe Inspectiemethodiek (NIM). De NIM inspecteert het beschreven VBS en de werking daarvan.

¹⁴ Helderma J.K. & Honingh M. (2009). Systeemtoezicht niet voor alle sectoren geschikt. *Handhaving*, 256 (6), 34-36.

Van daaruit worden gericht concrete situaties getoetst op hun veiligheid. En andersom wordt nagegaan of waarnemingen op locatie bevestigen wat in het VBS beschreven is.

Scheiden vergunningverlening en handhaving

Bij risicobeheersing spelen twee invalshoeken:

1. Hoe pas je de risicovolle activiteit zo goed mogelijk in in de omgeving (vergunningverlening)?
2. Hoe organiseer je de activiteit en het bijbehorend toezicht zodanig dat de risico's effectief worden beheerst (toezicht op intern en extern risico)?

Bij de eerste invalshoek gaat het om een bestuurlijk oordeel over wat aanvaardbaar is in de omgeving. Ook de afweging van het veiligheidsbelang tegen andere maatschappelijke belangen speelt daarbij een rol: het gaat om de afweging van 'goede en kwade kansen'¹⁵. De bedrijvigheid heeft immers naast het nadeel van veiligheidsrisico's ook diverse voordelen zoals werkgelegenheid, economische opbrengsten en innovatie. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's in de omgeving wordt uitgegaan van berekenbare risico's. Er is altijd sprake van een restrisico: een 'nul-risico' bestaat niet en een risicoloze samenleving ook niet. Dat betekent dat we in Nederland beleidsmatig accepteren dat er een zeer kleine kans op een groot effect blijft bestaan.

Bij de tweede invalshoek gaat het om een streven naar 'zo veilig mogelijk' bij de bedrijfsprocessen. In dat streven zijn niet alleen berekenbare risico's maatgevend. Ook onzekerheid door gebrek aan kennis van bedrijfsprocessen kan hierbij een rol spelen. Leidend bij deze invalshoek van risicobeheersing zijn:

- de systeemveiligheid van de risicovolle activiteit;
- de deskundigheid van het bedrijf en de inspecteurs;
- de voorwaarden in een omgevingsvergunning en in het Brzo.

Het vaststellen van de aanvaardbaarheid (eerste invalshoek) van een risicovolle activiteit is onderwerp van bestuurlijke afwegingen. Onderdeel daarvan is een afweging van regionale en lokale belangen, waarvoor democratische legitimatie noodzakelijk is. Het resultaat van de afweging wordt vastgelegd in de Wabo-vergunning. Degene die verantwoordelijk voor het toezicht, is in veel gevallen dezelfde als degene die de vergunning verleent. De kans bestaat dat bij handhaving eenzelfde bestuurlijke afweging als bij vergunningverlening plaatsvindt. Hierdoor kunnen situaties ontstaan waarin niet tot handhaving wordt overgegaan en in die gevallen blijven overtredingen (te lang) bestaan.

De discussie over de vraag of vergunningverlening in het omgevingsrecht moet worden gescheiden van toezicht en handhaving, wordt al decennia gevoerd. De Rli heeft niet de behoefte om die discussie nieuw leven in te blazen. De raad stelt in plaats daarvan voor de handhavingsbeslissingen die Brzo-bedrijven betreffen, op basis van een mandaat neer te leggen bij de directeurs van de zes RUD's die zich met de Brzo-bedrijven gaan bezighouden. Formeel blijven vergunningverlening en handhaving daarmee in één hand. Praktisch worden ze echter gescheiden: de handhaving komt op afstand van een directe bestuurlijke afweging. De directeur van de RUD kan

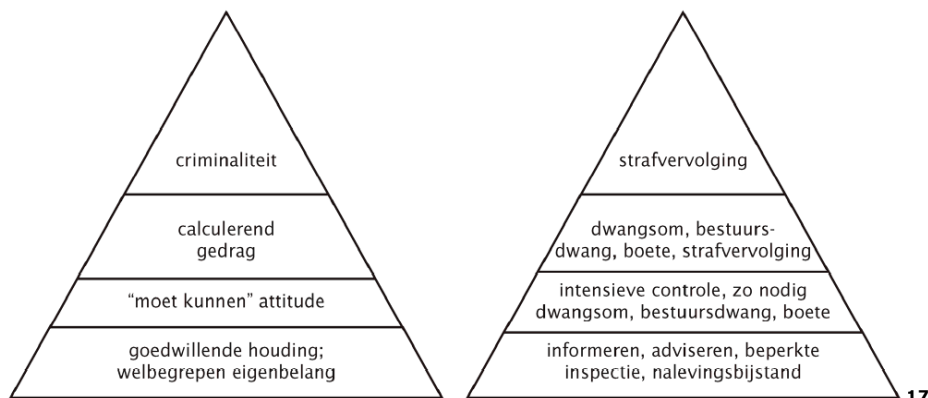
¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2011). *Evenwichtskunst*. Den Haag.

in dat geval zelf namens het bevoegd gezag een handhavingsbeslissing (zoals een sluitingsbevel of een last onder dwangsom) nemen en uitvoeren.

De veiligheidscultuur bij bedrijven en gedifferentieerde handhaving

In politieke en maatschappelijke discussies ligt het accent op de overheidstaak van toezicht en handhaving. Dit doet te weinig recht aan alle andere mechanismen en drijfveren die spelen bij de veiligheid van Brzo-bedrijven: cultuuraspecten, economische redenen, kans op claims, verzekeringen en mogelijke strafvervolgning.

Toezicht en handhaving door de overheid bij Brzo-bedrijven zijn uiteraard belangrijk, maar toezicht kan nooit volledig zijn. De primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid ligt bovendien bij bedrijven zelf. Bedrijven zullen zelf een uitmuntende veiligheidscultuur moeten hebben. De raad constateert dat vele Brzo-bedrijven deze verantwoordelijkheid ook nemen of willen nemen, maar niet allemaal. In het rapport van de commissie-Mans¹⁶ zijn in dat kader de handhavings- en nalevingspiramide opgenomen. Het onderscheid tussen bedrijven dat blijkt uit die piramides, van goedwillend tot crimineel, geeft het belang aan van een gedifferentieerde aanpak. Bij de handhaving, in de vorm van bijvoorbeeld gedifferentieerd toezicht en handhaving, maar ook in de meer algemene zin van aansprakelijkheidsbesef en bedrijfscultuur. De rijksoverheid kan volgens de piramides de intrinsieke motivatie van bedrijven op verschillende niveaus en langs verschillende wegen trachten te beïnvloeden om hen te prikkelen hun veiligheidsniveau voortdurend te verhogen.



Certificering van managementsystemen kan van belang zijn in de veiligheidscultuur en in het eerder genoemde systeemtoezicht. In de praktijk blijkt dit systeem echter niet waterdicht, zoals bleek uit de casus waarbij een certificerende organisatie, kort voordat het bedrijf werd stilgelegd, nog verschillende certificaten had afgegeven. Certificerende organisaties lijken bij hun controles sterk te leunen op de controles die bedrijven zelf doen en zich slechts te beperken tot de administratieve

¹⁶ Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008) *De tijd is rijp*. Den Haag.

¹⁷ Handhavings- en nalevingspiramide in: Ayres, I. & Braithwaite, J. (1995). *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*. New York: B. van Stokkom.

kant van inspecties. Diepgaander inspecteren, zoals in de Nieuwe Inspectie Methodiek (NIM) wordt voorgestaan, brengt hogere kosten voor het certificerende bedrijf met zich mee. Deze commerciële certificerende organisaties zijn niet erg gemotiveerd om corrigerend op te treden bij bedrijven die hun opdrachtgever zijn.

Recente ontwikkelingen

In reactie op het advies van de commissie-Mans¹⁸ heeft het kabinet een aantal maatregelen voorgesteld. In overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is op basis van die maatregelen de packagedeal ontwikkeld waarin de invoering van de RUD's beschreven wordt. Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven worden zes gespecialiseerde Brzo-RUD's aangewezen die, naast hun reguliere taken, de Brzo-controles vanuit de omgevingswetgeving doen bij bedrijven in de hun toegewezen regio. Door de Brzo-RUD's wordt vergunningverlening, toezicht en handhaving geconcentreerd in zes organisaties en wordt dus de geografische / verticale versnippering en fragmentatie tegengegaan. Kennis en expertise kunnen beter geborgd worden. Ook wordt het beter mogelijk om landelijk uniform te werken.

Daarnaast is naar aanleiding van de evaluatie van de uitvoering van het Brzo in 2003 en 2004¹⁹ het projectprogramma BeterRZO opgestart met als doel het toezicht op Brzo-bedrijven te verbeteren. BeterRZO is inmiddels overgegaan in het programma LAT RB dat zich richt op de verbetering van het toezicht op de zogenaamde 'majeure' risicobedrijven. Dit doen ze onder meer door het ontwikkelen van een gezamenlijke inspectiemethodiek, het verzorgen van opleidingen en het opstellen van kwaliteitscriteria. Dat verhoogt kennisniveau, kwaliteit en uniformiteit bij inspecties.

Oplossingsrichtingen: overheid, bestuur en juridisch

De raad formuleert eerst enkele oplossingsrichtingen die zich richten op het handelen van de overheid. Ze gaan over de uitvoering van toezicht en handhaving, en over bestuurlijke en juridische aspecten.

Grijp vorming Brzo-RUD's aan voor wegnemen knelpunten

De huidige structuur biedt mogelijkheden om drie knelpunten weg te nemen:

1. *Einde aan de fragmentatie*

Na jarenlange discussie is besloten tot de vorming van RUD's. Dat proces verdient een kans. Met de zes Brzo-RUD's wordt een stap gezet in de richting van vermindering van de fragmentatie bij vergunningverlening en handhaving van Brzo-bedrijven. De gezamenlijke

¹⁸ Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag.

¹⁹ VROM-Inspectie (2004). *Uitvoering besluit risico's zware ongevallen 1999*. en Cap Gemini Ernst & Young (2004). *Werk aan uitvoering: interdepartementale evaluatie BRZO'99*. Utrecht.

handhavingsstrategie²⁰ en het gezamenlijke handhavingsprotocol voor Brzo-bedrijven gaat immers versnippering en fragmentatie tegen. Coördinatie tussen Brzo-RUD's onderling en tussen Brzo-RUD's en andere toezichtinstanties als MHC/ISZW wordt ook eenvoudiger.

2. *Bundeling van informatie, kennis en deskundigheid*

Specialisatie van de diverse Brzo-RUD's in combinatie met verregaande coördinatie en samenwerking biedt kansen tot verdergaande professionalisering van vergunningverlening en handhaving. Daartoe zal de uitwisseling van deskundigheid en personeel vanzelfsprekend moeten worden. Rouleren van inspecteurs is wenselijk. De deskundigheid kan verdergaand versterkt worden door hulpverlenende instanties, zoals de brandweer, een sterkere rol te geven bij toezicht en handhaving. Op die manier kan ook de verbinding tussen risicobeheersing en calamiteitenbeheersing duidelijker worden gelegd.

3. *Scheiding tussen vergunningverlening en handhaving*

Bestuurders moeten in staat gesteld worden om aan de voorkant, bij vergunningverlening, uiteenlopende maatschappelijke belangen een plek te geven. Risicobeheersing is één van die belangen. De Brzo-RUD's hebben aan de voorkant een adviserende rol. Aan de achterkant, bij toezicht en handhaving, is het veiligheidsbelang het belangrijkste. Tevens geldt dan een beginselplicht tot handhaving.

Dit vraagt om onafhankelijk toezicht en onafhankelijke handhaving. Binnen de Brzo-RUD's kan die verwezenlijkt worden door verregaande mandatering door de bevoegde gezagen (de provinciebesturen en de gemeentebesturen) van toezichts- en handhavingsbevoegdheden aan de zes RUD-directeuren. Zij moeten de bevoegdheid krijgen om eigenstandig en gedifferentieerd in te grijpen bij overtredingen. Bij een dergelijk stelsel is aandacht nodig voor:

- Deskundigheid en eenduidigheid. De deskundigheid van de Brzo-RUD's dient onomstreden en duidelijk te zijn en eenduidig door een handhavingsprotocol.
- Openbaarheid en transparantie. De overwegingen die ten grondslag liggen aan het handhavend optreden dienen openbaar, transparant en dus controleerbaar te zijn.
- Verantwoording. Een gemandateerde beslissing kan zo nodig achteraf politiek en bestuurlijk getoetst worden. In het uiterste geval kan het mandaat worden ingetrokken. Intrekking vraagt overigens wel om publieke verantwoording.

De raad verwacht dat de huidige structuur met zes Brzo-RUD's in combinatie met een krachtig mandaat, voldoende daadkracht en onafhankelijkheid tussen vergunningverlening en handhaving waarborgt. Als op termijn uit een evaluatie blijkt dat de daadkracht onvoldoende tot stand komt, moet een verdergaande centralisatie naar rijksniveau overwogen worden.

In een landelijk handhavingprotocol kunnen standaardprocedures en -termijnen worden opgenomen. Ook kan hier aangegeven worden hoe de intensiteit van handhaving gedifferentieerd kan worden op basis van eerdere prestaties van een bedrijf, bij voorkeur verzekerd in een openbaar convenant.

²⁰ Programma Uitvoering met ambitie.nl (PUMa) (2012). Het landelijk stelsel: werk in uitvoering. Den Haag.

Hef in regelgeving onderscheid op tussen interne en externe veiligheid

Integrale beoordeling en normering van veiligheid maakt het opheffen van het schot tussen interne en externe veiligheid wenselijk. Dat onderscheid is historisch gegroeid, maar inmiddels achterhaald. Brzo-bedrijven zelf maken het onderscheid allang niet meer. Ook in het buitenland wordt dit onderscheid niet overal aangehouden. De nieuwe Omgevingswet biedt daartoe een goede mogelijkheid, omdat dan ook de samenhang met de andere milieuaspecten verzekerd is. Alternatief is de totstandkoming van de Wet op de fysieke veiligheid.

Stimuleer kennisuitwisseling en gebruik bestaande kennisinfrastructuur

Om toezicht en handhaving effectief te kunnen uitoefenen, dient de kennis van de diverse inspecties up-to-date te zijn. Bedrijfsprocessen zijn continu in ontwikkeling, en kennis dient dat ook te zijn. Daarom dient er sprake te zijn van structurele kennisuitwisseling tussen inspecties, van opleiding en training van inspecteurs en van onderzoek en innovatie. Om daar vorm aan te geven, adviseert de raad om ervoor te zorgen dat de diverse inspecties voldoende capaciteit hebben voor kennisuitwisseling en -ontwikkeling. Onderzocht moet worden hoe dit kan aansluiten bij de bestaande kennisinfrastructuur.

Streef naar uniformering in normstelling

De Omgevingswet gaat uit van een geaccepteerd risico voor burgers. In de Arbowet worden risico's voor werknemers in principe niet geaccepteerd. Deze twee benaderingen 'bijten' elkaar. De raad vindt dat het, vanuit het idee dat nul-risico niet bestaat, voor de hand ligt om te streven naar een uniformering van de twee normeringssystemen. Concreet houdt dat in dat er ook voor werknemers een norm voor geaccepteerd risico zou moeten gelden en dat die wordt opgenomen in de Arbowet. Dat laat onverlet de gehoudenheid van bedrijven om met kracht te streven naar het wegnemen van ieder risico.

Maak handelen van inspecties transparant en openbaar

Bedrijven kunnen geprikkeld worden tot een verbeterde veiligheidscultuur en verhoogd veiligheidsniveau door daarover open te communiceren met het publiek. Het openbaar maken van goed gedrag legt een externe druk op bedrijven om aan veiligheid te werken. Als onderdeel daarvan zouden de inspecties hun inspectierapporten voor een breder publiek begrijpelijk moeten maken en ze actief moeten communiceren naar in ieder geval de burgers in de omgeving van bedrijven.

Oplossingsrichtingen: bedrijven

Aanvullend op de oplossingsrichtingen die zich vooral richten op overheidsorganisaties, is de raad van mening dat er een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en bedrijven dient te zijn. Veiligheid is immers primair de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf. Bedrijven kunnen op verschillende manieren geprikkeld worden tot hoge veiligheidsniveaus:

Onderzoek met verzekeraars mogelijkheden voor premiedifferentiatie

Verzekeraars hebben er belang bij dat de door hen verzekerde bedrijven een goede veiligheidscultuur in acht nemen. De raad adviseert de staatssecretaris om in overleg te treden met verzekeraars om te bezien of de hoogte van verzekeringspremies afhankelijk kan worden gesteld van de veiligheidscultuur bij een bedrijf, of aspecten van die veiligheidscultuur.

Onderzoek invoering van verplichte aansprakelijkheidsverzekering

De raad is van mening dat de meest risicovolle chemische bedrijven zich zouden moeten verzekeren voor potentiële schade ten gevolge van ongevallen. Een (verplichte) verzekering zorgt ervoor dat verzekeraars zich zullen bezighouden met controle op de bij hen verzekerde bedrijven.

Onderzoek uitbreiding van civielrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheid

Bij een calamiteit bij een Nederlands bedrijf dat deel uitmaakt van een internationaal concern, kan het gebeuren dat het buitenlandse moederbedrijf niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de gevolgen van de calamiteit. Daarom adviseert de raad te onderzoeken of voor dergelijke gevallen bijvoorbeeld uitbreiding van de aansprakelijkheid binnen concernverhoudingen mogelijkheden biedt. Het dient ook onderzocht te worden of de strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevenden moet worden verruimd. Ook hier is het doel bedrijven te prikkelen meer aandacht voor veiligheid te hebben.

Prikkel certificerende organisaties tot meer dan papieren toezicht

Certificerende organisaties beperken zich momenteel voornamelijk tot 'papieren' systeemtoezicht. Zij zouden gestimuleerd moeten worden tot het uitvoeren van zowel systeem- als doeltoezicht, in analogie met de uitgangspunten van de NIM. De Raad voor de Accreditatie zou deze andere focus moeten bevorderen.

Ketenverantwoordelijkheid

Er is een rol weggelegd voor opdrachtgevers of toeleveranciers van bedrijven als het gaat om ketenverantwoordelijkheid; die kunnen ze waarmaken vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen. Benchmarks, opgezet door de branche kunnen hier een rol spelen.

Onderzoek of certificerende organisaties mede aansprakelijk gesteld kunnen worden

Indien certificerende organisaties ten onrechte certificaten toekennen aan risicovolle bedrijven, dragen zij naar onze mening medeverantwoordelijkheid als er iets mis gaat. Onderzoek daarom of – en hoe – zij in dergelijke gevallen civielrechtelijk medeaansprakelijk gesteld kunnen worden, zoals bijvoorbeeld in de accountancy ook kan.

Tot slot

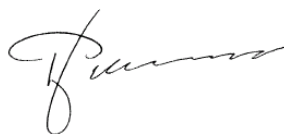
Vanwege de actualiteit van het onderwerp beperkt de Rli zich op dit moment tot dit beknopte briefadvies. De raad is graag bereid in de toekomst aanvullend te adviseren over dit onderwerp. Eveneens bestaat bij de raad de bereidheid om desgewenst één of enkele aanbevelingen uitvoeriger te bespreken in een nader advies.

Hoogachtend,

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur



mr. H.M. Meijdam
voorzitter



dr. R. Hillebrand
algemeen secretaris

BIJLAGE: TOTSTANDKOMING ADVIES

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Samenstelling Rli

Mr. H.M. Meijdam, voorzitter
A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven
Ir. M. Demmers
E.H. Dykstra, MD
L.J.P.M. Frissen
Ir. J.J. de Graeff
Prof. dr. P. Hooimeijer
Prof. mr. N.S.J. Koeman
Ir. M.E. van Lier Lels
Prof. dr. ir. G. Meester
Ir. A.G. Nijhof, vanaf 1 juni 2013
Prof. dr. W.A.J. Vanstiphout

Samenstelling van de raadscommissie

E.H. Dykstra MD, voorzitter tot mei 2013
Prof. Mr. N.S.J. Koeman, voorzitter vanaf mei 2013
Drs. J.J.M. Mans, extern deskundige, vanaf maart 2013
Ir. R. in 't Veld, extern deskundige
Dr. A.W. Zwaard, extern deskundige

Samenstelling van het projectteam

Ir. F.W. de Haan, projectleider
A.M.H. Bruines, projectmedewerker
M.L. van Gameren, projectassistent
Drs. B.N.S.M. Swanenvleugel, projectmedewerker vanaf april 2013

Geraadpleegde deskundigen

Dr. Ir. N.C.M. Alma-Zeestraten MBA, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
J. Dingemans, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Mr. J. van den Heuvel, DCMR Milieudienst Rijnmond
Mr. C.M. van Hoorn, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ir. F.G. Janssen, inspectie SZW
Ing. M. Korteweg Maris, Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
Drs. C.B.F. Kuijpers, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ing. P.H. van Lieshout, inspectie SZW
Mr. E.C. Matiassen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Drs. R.C.M. Peeters, Omgevingsdienst Haaglanden
Drs. M. van der Plas, Royal HaskoningDHV
Ir. A. van der Rest, Shell en VNO-NCW
Mr. F.A.M. van der Storm, Van der STORM consultancy
Ing. W.H. Streekstra, VNO-NCW
Mr. J. Thunnissen, Inspectie Leefomgeving en Transport
Drs. ing. P. Torbijn, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Ir. M. Verhoeven, Interprovinciaal Overleg
Drs. M.A. Worp, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond

Deelnemers expertmeeting 23 april 2013

Prof. dr. B.J.M. Ale, TU Delft
Drs. E.J. de Bruin, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
Drs. P.P.D. Burm, lobbyist Interprovinciaal Overleg
Ing. W.L. Derksen, Provincie Noord Brabant
Ir. S.C.A. van Dijk MSc, Royal HaskoningDHV
Ing. Th. van Eyck, DSM
Drs. A.F. de Haes, Transport en Logistiek Nederland
Ir. R.M. Kiès, Interprovinciaal Overleg
B. van der Lecq, DCMR milieudienst Rijnmond
Ing. P.H. van Lieshout, inspectie SZW
H.A.M. Luijff Msc, TNO
J. Meulenbrugge MSc. MBA, TNO
Drs. R.C.M. Peeters, Omgevingsdienst Haaglanden
Ing. S. Procee, Gasunie
Ir. A. van der Rest, Shell en VNO-NCW
Drs. A.B. Sakkers, Transport en Logistiek Nederland
Ing. F.J. van der Starre, Gasunie
Ing. W.H. Streekstra, VNO-NCW
F.P.M. Teeuwisse, MSc. MBA, DSM
Dr. P. van der Torn, Stichting Werkgemeenschap tussen Techniek en Zorg
Dr. A.J. van der Wal, TNO
Mr.ir. P.G.D. van der Want, VNPI
Drs. M.A. Worp, Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
Ir. L.B. Zaaijer-Eleveld, Vopak Nederland

Voor de voorbereiding van dit advies is een gebruik gemaakt van een discussieforum, gefaciliteerd door Synmind.

Overig

Redactionele adviezen: Catherine Gudde – Paradigma producties

Publicatie RLI 2013/04 - juni 2013