

Inspecteurs aan het woord over Externe Veiligheid

Een verslag van vier rondetafelgesprekken tussen inspecteurs over hun ervaringen inzake de inspectiepraktijk n.a.v. de motie Ulenbelt/Smaling

Versie 1.0, 9 mei 2016.



Velders & Novák IMC
Toezicht en handhaving



Inhoudsopgave

Motie Ulenbelt/Smaling	1	<i>ICT en uitrusting</i>	5
Leeswijzer	1	<i>Samenwerking</i>	5
Afbakening	2	<i>Bedrijven</i>	6
Voorgesprekken	2	<i>Handhaving en effect</i>	6
Rondetafelgesprekken.....	2	<i>Omwonenden</i>	7
Uitkomsten van de rondetafel- gesprekken.....	4	<i>Wet- en regelgeving, beleid en politiek</i>	7
<i>Inspecteurs</i>	4	<i>Toekomst en overige</i>	8
<i>Tijd en inzet</i>	4		

Motie Ulenbelt/Smaling

In de Tweede Kamer is in december 2015 een motie ingediend door de leden Ulenbelt en Smaling (beiden SP) die luidt als volgt:

Motie Ulenbelt/Smaling over de ervaringen van inspecteurs externe veiligheid

26 956 Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 207 MOTIE VAN DE LEDEN ULENBELT EN SMALING

Voorgesteld 17 december 2015

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat voor een goede borging van de externe veiligheid adequaat toezicht en handhaving onmisbaar zijn;

overwegende dat de inspecteurs het beste zicht hebben op de praktijk en een waardevolle bijdrage kunnen leveren ten aanzien van wat wel en niet goed functioneert;

verzoekt de regering, te onderzoeken hoe de inspecteurs, belast met externe veiligheid, de inspectiepraktijk ervaren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De motie is met algemene stemmen aangenomen. Op basis hiervan heeft het ministerie van I&M extern opdracht gegeven aan Velders & Novák IMC tot het organiseren van rondetafelgesprekken met betreffende inspecteurs.

Leeswijzer

In dit stuk wordt geen onderscheid gemaakt tussen de termen inspecteurs en toezichthouders. Daar waar gesproken wordt over de toezichthoudende organisaties worden de Inspectie SZW, de Veiligheidsregio's en de BRZO-RUD's bedoeld. De inspecteurs van dezelfde organisaties hadden soms een tegenovergestelde mening. Zoveel als mogelijk is dat benoemd maar dat heeft niet altijd tot een eenduidig standpunt of duidelijkheid geleid. Er is in dit stuk ook geen verdere duiding gegeven aan de uitspraken.



Aan het eind van de verschillende onderwerpen vindt u een link naar de verzamelde flip-overs met daarop de teksten en de post-its die tijdens de rondetafelsessies zijn verzameld. Deze kunnen door er op te klikken worden gedownload. Doordat er ver ingezoomd kan worden om de post-its te lezen zijn de bestanden tussen de 10 en 28 MB groot.

Afbakening

Vooraf is besloten om de rondetafelgesprekken te richten op toezichthouders die belast zijn met het toezicht op zogenaamde BRZO-bedrijven¹.

Omdat de term "inspecteurs, belast met externe veiligheid" niet exact duidelijk maakt welke inspecteurs daarmee precies worden bedoeld is er voor gekozen om inspecteurs van de meest relevante toezichthoudende organisaties te kiezen. Dat zijn de inspecteurs van de BRZO-Regionale Uitvoeringsdiensten/Omgevingsdiensten (RUD's), van de Veiligheidsregio's (VR: brandweer/rampenbestrijding) alsmede die van de Inspectie SZW. Voor deze laatste organisatie is gekozen omdat externe veiligheid vrijwel altijd ook de veiligheid van medewerkers van bedrijven betreft. De inspecteurs van het Staatstoezicht op de Mijnen en de waterschappen zijn bv. niet betrokken omdat zij slechts beperkt toezicht houden op bedrijven inzake externe veiligheid.

Van elke toezichtorganisatie hebben aan elke rondetafel diverse inspecteurs deelgenomen die al enige of ruime ervaring hebben. Dit was van belang om ook ontwikkelingen in de afgelopen jaren te kunnen benoemen. De bereidheid om deel te nemen aan de gesprekken was positief.

Er is hen vooraf toegezegd dat uitspraken die ze zouden doen niet met naam en toenaam zouden worden gequote in dit verslag.

Voorgesprekken

Ter voorbereiding op de rondetafelgesprekken hebben voorgesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de drie genoemde toezichthoudende organisaties alsmede met enkele wetenschappelijk deskundigen, de Onderzoeksraad voor de Veiligheid en een vertegenwoordiger van de VNCI.

Op basis van deze gesprekken is gekozen voor een rubricering van de mogelijk aan de orde komende gespreksonderwerpen. Deze rubricering is ook in dit rapport aangehouden.

Rondetafelgesprekken

Er hebben in april in totaal onder leiding van een externe gespreksleider vier rondetafelgesprekken plaatsgevonden in respectievelijk Den Bosch, Zwolle, Den Haag en Utrecht. De eerste drie waren elk met inspecteurs van de ISZW, VR en BRZO-RUD's die de controles bij de bedrijven uitvoeren. Daarbij zijn 18 inspecteurs aanwezig geweest. De laatste rondetafel was voor de direct leidinggevenden (vaak zelf voormalig inspecteur van BRZO-inrichtingen) van elk van deze drie toezichthoudende organisaties. Daaraan namen negen personen deel alsmede een vertegenwoordiger van het ministerie van I&M (als waarnemer). Er hebben dus 27 mensen inhoudelijk aan de vier rondetafel-gesprekken deelgenomen.

Tijdens de rondetafelgesprekken is de inspecteurs gevraagd om hun mening, visie en gevoelens per onderwerp te benoemen. Vervolgens is er over de opmerkingen gediscussieerd. Er is niet gepoogd om

¹ BRZO: Besluit Risico's Zware Ongevallen. Het betreft bedrijven waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn bóven een bepaalde drempelwaarde. In Nederland zijn er ruim 400 bedrijven die onder de BRZO regelgeving vallen, variërend van complexe chemische industrie tot relatief eenvoudige opslagbedrijven voor bepaalde typen gevaarlijke stoffen.



over de diverse zaken overeenstemming te vinden. Er is ook vaak niet een absolute waarheid. Wel kunnen hoofdlijnen worden benoemd en interessante discussiepunten. Die zijn hieronder opgesomd.

Aan alle deelnemende partijen is gevraagd om commentaar op het concept van dit verslag. Dat heeft niet tot grote wijzigingen geleid.



Uitkomsten van de rondetafelgesprekken

Inspecteurs

In het algemeen zijn de inspecteurs gemotiveerd om hun werk te doen. Het besef dat hun werk er toe doet wordt sterk gevoeld.

Het programma BeterZWO heeft naar de mening van de inspecteurs veel goeds gebracht. De inspecteurs van alle toezichtorganisaties vinden dat de opleidingseisen die aan hen gesteld zijn terecht hoog zijn (ten minste HBO met aanvullende trainingen) om hun werk goed te kunnen doen. Men is positief over de Nieuwe Inspectie Methodiek (NIM)² en verwacht veel van de opvolger daarvan.

Ook zijn ze te spreken over de lengte van het inwerktraject voor inspecteurs, meestal anderhalf tot twee jaar. Men vindt dat de kennis van de inspecteurs voldoende is om het werk te kunnen doen. De budgetten voor bijscholing zijn op dit moment voldoende maar er bestaat enige zorg of dit ook in de toekomst zo zal zijn. Daarom werd gesuggereerd om de IMPULS-gelden³ structureel te maken. Wel wordt gesignaleerd dat er soms onvoldoende tijd is om de opleidingen te volgen.

De beloning van inspecteurs is doorgaans een schaal hoger dan van collega's die andere bedrijven controleren. Dit geldt niet voor inspecteurs van de VR.

Er is her en der enige zorg geuit over de vergrijzing van het inspecteursbestand en de moeite die het kost om nieuwe geschikte kandidaten te vinden. Dit geldt voor allen, maar in het bijzonder voor de Inspectie SZW. De hoge opleidingseisen maken het ook lastig om tijdelijke vacatures op te vangen.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (17 MB)

Tijd en inzet

De inspecteurs vinden allemaal dat ze in principe voldoende tijd per bedrijf (80-100 uur) beschikbaar hebben, mits er geen bijzonderheden bij de bedrijven worden aangetroffen. De meesten echter vinden de verhouding praktijk en papierwerk niet helemaal in de gewenste verhouding; men zou wat meer ter plekke willen controleren en minder uitgebreid willen rapporteren. "Als het goed is, is het goed!"

De RUD's hebben voldoende capaciteit. De VR's zitten krappert in hun bemensing. Bij de Inspectie SZW is er een serieus probleem. Door incidenten of handhavingstrajecten en vacatures komt het regelmatig voor dat zij niet in staat zijn om aan geplande gezamenlijk controles deel te nemen.

Sowieso maakt men zich enige zorgen over de inbreuk van ad-hoc zaken (zoals bv. incidenten-onderzoek) op het geplande werk en op kwaliteitsverbetering van het toezicht.

² De opleiding 'Inspectiemethodiek NIM/GIR' heeft als doel om inspecteurs de inspectiemethodiek aan te leren zoals deze is beschreven in de 'Werkwijzer BRZO II'. Met behulp van deze methode moeten de inspecteurs van de BRZO-RUD's, de Inspectie SZW en de veiligheidsregio's een gezamenlijk en gewogen oordeel kunnen geven over de validiteit en toereikendheid van het veiligheidsmanagementsysteem van het BRZO-bedrijf. De opleiding is intensief en wordt afgesloten met daadwerkelijk uitgevoerde BRZO-inspectie. Van die inspectie moet een uitvoerings-/reflectieverslag worden geschreven. Aan de hand van dit verslag wordt een eindgesprek gevoerd. De opleiding Inspectiemethodiek NIM/GIR is verplicht voor BRZO-inspecteurs. Zonder opleidingscertificaat mogen inspecteurs geen BRZO-inspecties uitvoeren.

De NIM zal overigens worden vervangen door de Landelijke Benadering Risicobedrijven (LBR).

³ Het Rijk heeft voor een periode van vier jaar financiën ter beschikking gesteld. De impuls gelden komen voort uit het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid.



Het aantal WOB-verzoeken van o.a. journalisten neemt fors toe. Ook dit legt een steeds groter beslag op de capaciteit van de inspecteurs.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (17 MB)

ICT en uitrusting

Er zijn geen klachten over middelen die de inspecteurs ter hand worden gesteld (zoals persoonlijke beschermingsmiddelen, ict-hardware en vervoer). Het is in voldoende mate aanwezig en van voldoende kwaliteit.

Qua ICT-software is van de meesten de kritiek dat met name de Gemeenschappelijk Inspectie Ruimte (GIR⁴) nodig aan een forse update of vervanging toe is. Er wordt te zwaar geleund op GIR voor het maken van analyses terwijl het systeem daar eigenlijk niet geschikt voor is. Die update staat overigens in de planning. Het wordt als een gemis gezien dat GIR niet gekoppeld is aan de eigen systemen.

Inspectieview⁵ wordt niet gebruikt en is soms zelfs niet bekend.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (15 MB)

Samenwerking

Over de samenwerking tussen de organisaties is men nagenoeg allemaal positief tot zeer positief (een enkele uitzondering daargelaten). De sfeer is goed en men weet elkaar goed te vinden. Er is vertrouwen en begrip voor elkaar. De culturen vullen elkaar goed aan/zijn complementair. Er is een goede sfeer. Wel wordt het door alle partijen betreurd dat de ISZW wegens capaciteitsgebrek nogal eens verstek moet laten gaan.

Uitvoerende inspecteurs vinden wel dat er meer op gezamenlijke doelen zou moeten worden gestuurd. Het feit dat men voor 2016 het thema "ageing"⁶ (veroudering van installaties) heeft gekozen wordt breed gesteund.

De meeste inspecteurs (op een enkele uitzondering na) geven aan negatief te staan tegen een samenvoeging van hun diensten in één landelijke organisatie belast met het toezicht op BRZO-bedrijven. De huidige samenwerking verdient naar hun mening ruimte om zich nog verder te ontwikkelen.

Over de samenwerking met het OM is men kritisch. Men snapt en erkent de bijzondere positie van het OM in strafrechtelijke onderzoeken, maar de inspecteurs vinden het OM moeilijk te peilen of en hoe zaken worden opgepakt. Ook signaleert men dat het OM minder inhoudelijke kennis van BRZO-bedrijven heeft. Zodra het OM een zaak oppakt is de rol van de toezichthouders onduidelijk en kunnen ze hun reguliere werk bij de betreffende bedrijven minder goed uitvoeren. Dat is lastig omdat een strafrechtelijk onderzoek vaak vele jaren duurt en BRZO-bedrijven minstens één keer per jaar worden gecontroleerd.

⁴ De Gemeenschappelijke InspectieRuimte (GIR) is een online inspectiedatabase. De GIR stelt inspectieteams in staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden en af te ronden. Iedere inspectiedelnemer heeft vanaf de eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan.

⁵ Inspectieview Milieu is een virtueel dossier waarin inspecteurs informatie over inspectieobjecten kunnen raadplegen. Deze informatie is voor toezichthouders en handhavers toegankelijk via een beveiligde website. De informatie, zoals de resultaten van inspecties, is afkomstig van de inspectiediensten die hun data hiervoor beschikbaar stellen. De komende tijd worden alle RUD's aangesloten op dit systeem.

⁶ Dit thema wordt in 2016 voorbereid. In 2017 is het het gezamenlijke landelijke BRZO-inspectiethema.



De meningen verschillen over de vraag of de samenwerking over de landsdelen inzake bedrijven met meerdere vestigingen nog verbeteringen behoeft.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#)

Bedrijven

De meeste inspecteurs vinden dat er een positieve ontwikkeling is bij de bedrijven inzake het veiligheidsbewustzijn. Het is volgens hen meer een issue dan voorheen. Bedrijven zoeken ook meer dan voorheen elkaar op om kennis over BRZO uit te wisselen en de VNCI ondersteunt dat. Volgens sommigen zou de VNCI dat nog meer kunnen/moeten doen.

Maar een teruglopende economie zet de bereidheid om te investeren in veiligheidsmaatregelen snel onder druk. Ook een management-wisseling kan soms behoorlijke effecten hebben op de veiligheidsbeleving binnen de bedrijven.

De mogelijkheid voor het afleggen van onaangekondigde bezoeken moet blijven bestaan.

Sommigen pleiten voor een permanente online-verbinding met de veiligheidssystemen van de bedrijven.

De toezichthouders vinden het lastig om op de cultuur binnen een bedrijf te handhaven. Zou wel goed gevonden worden.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (15 MB)

Handhaving en effect

Benadrukt wordt dat zeker voor het toezicht op BRZO-inrichtingen geldt dat het toezicht altijd een momentopname/steekproef zal zijn dat bovendien vaak maar een deel van het bedrijf/de bedrijven kan betreffen. Dit vanwege de omvang en de complexiteit. Het toezicht kan niet garanderen dat er geen incidenten zullen plaatsvinden. Dat beseffen de meeste mensen naar het gevoel van de inspecteurs onvoldoende.

De indruk bestaat dat het toezicht door de bedrijven serieuzer genomen wordt dan voorheen en dat de inspecteurs meer als een echte gesprekspartner worden gezien. Het Belanghebbenden TevredenheidsOnderzoek (BTO)⁷ uit 2014 wijst ook daarop. Dat neemt niet weg dat er nog steeds reactieve bedrijven (en altijd zullen blijven) zijn die pas maatregelen treffen als de toezichthouders daarop wijzen.

De sancties zijn de laatste jaren zeer fors omhoog gegaan, zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk. Dat is enerzijds goed omdat ze nu meer dan voorheen in verhouding staan tot het economisch voordeel dat met non-compliance wordt behaald en de risico's. Maar enkelen zijn van mening dat hoge boetes betekent dat er minder geld beschikbaar is om te investeren in veiligheid. Daarnaast zet het de verhoudingen tussen toezichthouders en bedrijven onder druk omdat het wantrouwen toeneemt. De bedrijven worden daardoor minder open naar de toezichthouders. Zij vragen zich af of dat wel voldoende door de beleidsmakers en de politiek gezien wordt.

De inspecteurs worstelen met de vraag of en hoe ze de bedrijfscultuur moeten en kunnen beïnvloeden.

De inspecteurs van de VR vinden dat ze te weinig dwangmiddelen hebben om ander gedrag of te nemen maatregelen af te dwingen. Daarvoor moet dan bij de collega's van RUD's of I-SZW gevraagd worden om steun. Dat wordt nodeloos omslachtig gevonden en lukt ook niet altijd.

⁷ BTO, uitgevoerd door BRZO+, <http://brzoplus.nl/brzo/producten-brzo/publicaties-brzo/>



Gesignaleerd wordt dat actualisering van de vergunningen een voortdurend punt van aandacht is en moet zijn.

Er zou meer gebruik van certificaten gemaakt kunnen worden maar er bestaat bij een aantal inspecteurs twijfel over de kwaliteit ervan.

Bij het constateren van non-compliance is er soms eerder sprake van juridificering, mede door de hogere boetes die opgelegd kunnen worden. Maar de boetes hebben wel een positiever effect op de bereidheid van bedrijven tot het oplossen van geconstateerde tekortkomingen.

Het lijkt er op dat de bedrijven ook gevoelig zijn voor de openbaarmaking van de inspectieresultaten.

De indruk bij sommigen is overigens dat het aantal incidenten bij bedrijven ondanks bovengenoemde ontwikkelingen niet afneemt. Het verbaast en men vraagt zich af of dat beeld klopt en waar dat door zou kunnen komen.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (16 MB)

Omwonenden

Het valt de meeste inspecteurs op dat de betrokkenheid van omwonenden van de meeste van de 400 relatief bedrijven beperkt is. De opkomst op voorlichtingsdagen is vaak niet spectaculair en de openbare inspectieverslagen⁸ worden weinig geraadpleegd. Er komen ook nauwelijks vragen over binnen. Men vraagt zich dus af of de gemiddelde omwonende zich wel voldoende bewust is van wat er kan gebeuren bij een grote calamiteit. Maar er zijn zeker ook hele actieve omwonenden die van alles weten, bijhouden en uitzoeken. Dat verschilt sterk per locatie.

Men vindt het een goede ontwikkeling dat steeds meer bedrijven er zelf voor zorgdragen om omwonenden actief te informeren over allerlei zaken en bij incidenten.

Een evaluatie van het effect van openbaarmaking van samenvattingen inspectierapporten op omwonenden zou wellicht zinvol zijn.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (10 MB)

Wet- en regelgeving, beleid en politiek

De toezichthouders zijn van mening dat de politiek en dientengevolge het beleid veel te veel op incidenten stuurt. Men heeft de indruk dat met name de politiek niet ziet welke ontwikkelingen er in gang gezet zijn en dat men dat ook niet voldoende duidelijk kan maken vanaf de werkvloer. Vaak wordt niet gekeken wat de achtergrond van die incidenten zijn en of een 'ingreep' in het toezicht soelaas gaat bieden. Men geeft het toezicht daarmee ook onvoldoende ruimte om tot volle wasdom te komen. Beleid en politiek zijn dus te reactief. En de verwachtingen van toezicht zijn te hoog. Soms zijn de ideeën die bij de verschillende beleidsmakers leven naar het gevoel van sommigen tegenstrijdig.

De vraag vanuit politiek en beleid "hoe veilig is het nu?" is bijna niet te beantwoorden door de toezichthouders als daar niet heldere criteria hoe dat te beoordelen voor worden afgesproken. Overigens erkennen de inspecteurs dat het formuleren van heldere criteria niet makkelijk is.

De beperkte invloed van de werkvloer op beleid en wet- en regelgeving wordt soms gehegeld, net als de lange duur waarop beleid en wet- en regelgeving tot stand komt (als voorbeeld wordt de implementatie van de Seveso 3-richtlijn genoemd).

⁸ Deze korte openbare inspectieverslagen van 2 tot 3 pagina's zijn te vinden op brzoplus.nl onder "inspecties".



De meesten zien een bundeling van de toezichthouders op BRZO tot één landelijke inspectie niet zitten.

Vergunningen en de BRZO kennen steeds meer open normen, zoals bijvoorbeeld de zorgplicht. Open normen maken per definitie beoordeling door toezichthouders vaak lastiger.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (10 MB)

Toekomst en overig

Veruit de meeste inspecteurs vinden dat er in de afgelopen jaren (goede) vooruitgang is geboekt zowel in het toezicht als in het veiligheidsbesef van bedrijven. Zij zijn van mening dat de ingezette lijn moet worden doorgezet.

De inspecteurs gaven aan dat in de aansturing en rapportage de burgemeesters meestal niet direct betrokken zijn. Het zijn vooral de verantwoordelijke gedeputeerden en de ministers/staatssecretarissen aan wie wordt gerapporteerd. De inspecteurs signaleren dat de rol van de burgemeester in geval van een calamiteit daardoor lastig kan zijn. Er dient dan namelijk snel informatie van de verschillende partijen aan hem of haar ter beschikking te worden gesteld omdat hij of zij de rampenbestrijding coördineert en de pers te woord moet staan.

Meer thema-gerichte onderzoeken zoals nu gebeurt met "ageing" (veroudering van installaties) is in de toekomst nodig.

Mogelijk is het zinvol om een ranking van de bedrijven op het gebied van veiligheid te publiceren.

Het wordt zinvol geacht sowieso meer met gezamenlijke doelen op pad te gaan in plaats van gezamenlijk te inspecteren waarbij elke toezichthouder "zijn eigen ding" doet.

Het gevoel van de toezichthouders is dat men het in vergelijking met het buitenland goed doet. Maar een benchmark zou interessante informatie en leerpunten kunnen opleveren.

De risico-communicatie kan wellicht nog worden verbeterd.

Breed wordt de opvatting gedragen dat de ingeslagen weg moet worden doorgezet.

[Klik hier om de betreffende flip-overs te bekijken](#) (29 MB)