

In- en externe veiligheid; een contraproductief onderscheid

Artikel gebaseerd op de keynote presentatie
NVVK congres 'Onderbuik of onderbouwd', Papendal 18-19 maart 2009

R.A. in 't Veld¹

Samenvatting

Teneinde de risico's van het ongewild vrijkomen van gevaarlijke stoffen met als gevolg het ontstaan van giftige wolken, brand en explosie adequaat te beheersen dienen op een systemische manier technische en organisatorische preventieve en repressieve beheersmaatregelen te worden getroffen. In eerste instantie dienen deze maatregelen gericht te zijn op het voorkomen cq. beheersen van het falen van de integriteit van het containment waarin de gevaarlijke stof zich bevindt. Bij de keuzes voor aard, soort en kwaliteit van deze technische en organisatorische maatregelen bestaat geen enkele afhankelijkheid van de vraag aan welk object (werknemer, burger, milieu, roerend- en onroerend goed, reputatie, continuïteit) bij het falen van het containment en het vrijkomen van de gevaarlijke stof schade wordt toegebracht.

In het licht van het bovenstaande is het niet goed te begrijpen waarom de overheid bij de haar ter beschikking staande instrumentenmix van wetgeving, beleid, uitvoering, toezicht en handhaving er voor kiest om de veiligheidsproblematiek van het gebruik van gevaarlijke stoffen te benaderen vanuit het object dat eventueel schade ondervindt. Op deze wijze wordt de overheidsinzet zowel bestuurlijk als ambtelijk versnipperd over een groot aantal wetten, beleidskolommen, normstelsels, verantwoordelijken, bestuurslagen, uitvoerders, toezichthouders en handhavers. Deze versnippering leidt tot inefficiëntie, ineffectiviteit en onvoldoende deskundigheid bij de overheid en heeft aldus een negatieve invloed op het veiligheidsniveau.

Het is dus zaak een einde te maken aan deze versnippering. Dit kan worden gerealiseerd door het introduceren van een Integrale Veiligheidswet Gevaarlijke Stoffen, waarvan uitvoering, toezicht en handhaving zijn belegd bij een centrale, landelijk aangestuurde organisatie.

Inleiding

De omgang met gevaarlijke stoffen is in Nederland wijd verspreid. Naar schatting komen gevaarlijke stoffen voor in ca. 150.000 bedrijven en vormen zij in ca. 15.000 bedrijven in enigerlei vorm de "core-business".

Gevaarlijke stoffen hebben eigenschappen die voor mens, fauna en flora, het milieu en roerend en onroerend goed en zelfs de continuïteit van de onderneming gevaren met zich mee brengen. Zo kunnen gevaarlijke stoffen aanleiding geven tot brand en/of explosie en verder kunnen zij toxisch, bijtend, corrosief, etc. zijn. Effecten van gevaarlijke stoffen kunnen optreden n.a.v. ongewilde en plotselinge gebeurtenissen, waardoor blootstelling aan die stoffen kan optreden

(plotseling vrijkomen van de stof met als gevolg toxische wolk, brand en/of explosie) of n.a.v. langduriger blootstelling aan die stoffen, die of niet wordt onderkend, of als "normaal" of als onvermijdelijk wordt beschouwd.

Zowel door de overheid als door het bedrijfsleven worden diverse maatregelen getroffen om de hierboven beschreven gevaren zo veel mogelijk te beheersen en daarmee de effecten van die gevaren op de diverse objecten te verkleinen. De overheid zet daartoe een instrumentenmix in. Deze mix omvat wet- en regelgeving, beleid, uitvoering en handhaving. In het bedrijfsleven loopt de wijze waarop de beheersing van de gevaren plaatsvindt sterk uiteen. Aan het ene uiteinde van het spectrum worden maatregelen genomen strikt om aan de wet- en regelgeving te voldoen (er wordt hier even voorbij gegaan aan overtredingen van de wetgeving en aan illegale situaties). Aan het andere uiteinde vinden we bedrijven die op een systemische manier, gebaseerd op onderbouwde risicostudies, werken aan riskmanagement in de brede zin van het woord.

Opvallend aan de overheidsinzet op dit terrein is dat deze verloopt langs de scheidslijnen van het te beschermen object. Enerzijds is er de afgelopen 150 jaar een wet- en regelgevingscomplex opgebouwd ter bescherming van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers, waarin ook de bescherming tegen de gevaren van gevaarlijke stoffen is opgenomen. Op dit moment is de belangrijkste wetgeving op dit terrein de Arbeidsomstandighedenwet¹. Wetgeving en beleid zijn opgedragen aan het Ministerie van SZW, de uitvoering is belegd bij werkgevers en werknemers (en hun organisaties) en de handhaving berust bij de Arbeidsinspectie (een 1e-lijns Rijksinspectie; onderdeel van het Ministerie van SZW). Dit gehele terrein wordt vaak aangeduid met het begrip arbeidsveiligheid of interne veiligheid. (N.B.: De problematiek van de meer langdurige of "normale" blootstellingen wordt ook wel geduid door het begrip arbeidshygiëne). Daarnaast is er de afgelopen 100 jaar een wet- en regelgevingscomplex opgebouwd ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de burgers en ter bescherming van het milieu (in de brede zin van het woord), waarin ook de bescherming tegen de gevaren van gevaarlijke stoffen is opgenomen. Op dit moment is de belangrijkste wetgeving op dit terrein de Wet Milieubeheer². Wetgeving en beleid zijn opgedragen aan het Ministerie van VROM, de uitvoering is (in medebewind) belegd bij Provincies en Gemeenten, alwaar ook de handhaving dient plaats te vinden. De bescherming van het milieu vanuit dit complex wordt vaak geduid met het begrip milieuveiligheid, terwijl

¹ Voormalig werkzaam bij de Arbeidsinspectie, Major Hazard Control Groep; email: ra.inhetveld@tiscali.nl

de bescherming van de veiligheid van burgers wordt geduid met het begrip externe veiligheid. (N.B.: Om de scope van dit artikel niet nodeloos te verbreden wordt geen aandacht besteed aan de problematiek van gevaarlijke stoffen in de vervoerswetgeving en in het algemene volksgezondheidsbeleid. Tevens wordt gezien de scope op preventie geen aandacht besteed aan alles wat te maken heeft met hulpverlening en repressie).

Naast de hierboven beschreven algemene wetgeving (geldend voor alle bedrijven) is er meer specifieke wetgeving (met meer specifieke verplichtingen) voor bedrijven die met relatief grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken en daardoor aanleiding kunnen geven tot grotere effecten bij ongewilde gebeurtenissen (effecten die uiteindelijk ook de vorm van een ramp kunnen aannemen). Voor ca. 370 bedrijven in Nederland geldt het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)³. Het BRZO regelt aspecten t.a.v. arbeidsveiligheid, externe veiligheid (ruimtelijke ordening), milieu, rampenbestrijding (hulpverlening) en informatievoorziening aan het publiek. Het BRZO is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso-II richtlijn⁴. Opvallend hierbij is wederom dat de Seveso-II richtlijn een integrale veiligheidsrichtlijn is (de richtlijn beoogt de bescherming van werknemers, burgers, flora, fauna en milieu), terwijl het BRZO langs de traditionele scheidslijnen in Nederland is opgehangen aan de Arbeidsomstandighedenwet, de Wet Milieubeheer, de Brandweerwet en de Wet Rampen en Zware Ongevallen. Ook uitvoering en handhaving is belegd in de onderscheiden kolommen.

Naast het BRZO kent de Wet Milieubeheer nog het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI; richt zich alleen op het aspect externe veiligheid/ruimtelijke ordening en regardeert enkele duizenden bedrijven)⁵ en kent de Arbeidsomstandighedenwet nog de verplichtingen van de Aanvullende Risico Inventarisatie en –Evaluatie (ARIE; richt zich alleen op de bescherming van werknemers en regardeert ca. 300 bedrijven)⁶ als onderdeel van het Arbeidsomstandighedenbesluit⁷.

De bescherming vanuit dit complex van bijzondere wetgeving wordt vaak aangeduid met het begrip procesveiligheid. Dit begrip omvat dus zowel interne als externe veiligheid.

Interne veiligheid

De Arbeidsomstandighedenwet is een zgn. kaderwet. De wet richt zich tot werkgevers en werknemers en beschrijft een organisatorisch kader waarbinnen gekomen kan worden tot de uitvoering van een veiligheids- en gezondheidsbeleid. De wet is gericht op het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van de partijen, waarbij de overheid een rol op afstand inneemt en de uitvoering bevordert en stimuleert. Daarnaast wordt door de Arbeidsinspectie op de naleving van de wetgeving toegezien en wordt wetsovertreding gesanctioneerd.

De Arbeidsomstandighedenwet wordt nader ingevuld door het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidsomstandighedenregeling⁸, waarin op de diverse inhoudelijke aspecten

van de arbeidsomstandighedenproblematiek doelvoorschriften worden gegeven. De wet schrijft verder voor dat een nadere uitwerking van deze doelvoorschriften in concrete middelvoorschriften en normering op sectoraal of brancheniveau door werkgevers en werknemers in zgn. arbocatalogi dient te geschieden. Daarbij kan er worden beschikt over een zeer uitgebreid arsenaal aan kennis en normstelling in de vorm van wetenschappelijke publikaties, overheidspublicaties en –voorlichting, boeken, tijdschriften, nationale en internationale normen (NEN, NEN-EN, ISO). Tenslotte schrijft de wet voor dat de werkgever zich voor de uitvoering van bepaalde taken moet laten bijstaan door in- of externe deskundigen. Genoemd worden de bedrijfsarts, de (hoger) veiligheidskundige, de arbeidshygiënist en arbeids- en organisatiedeskundige. Daarnaast opereren er nog de ergonoom en de bedrijfsverpleegkundige. Aan de vier eerst genoemde deskundigen worden d.m.v. persoons-certificatiesystemen eisen gesteld aan vooropleiding, applicatieopleiding en ervaring. Deze deskundigen kunnen werkzaam zijn in de bedrijven zelf (bijv. interne veiligheidsdiensten), of daarbuiten (hetzij in verband van een Arbodienst, hetzij als zelfstandige adviseurs). Tenslotte bestaan er ook nog zelfstandige adviesbureau's, ingenieursbureau's, etc. De genoemde deskundigen worden opgeleid in een aantal opleidingsinstituten op diverse niveau's en hebben ook hun eigen beroepsverenigingen, die een politieke en maatschappelijke vertegenwoordigingsrol spelen, aan belangenbehartiging doen en veel werk maken van het genereren, delen en toegankelijk maken van kennis.

De arbeidsomstandighedenwetgeving heeft zich langdurig ontwikkeld op basis van deterministische uitgangspunten (m.u.v. de regelgeving t.a.v. stralingsveiligheid en carcinogenen). Sinds de negentiger jaren zijn weliswaar onder invloed van de EU-kaderrichtlijn begrippen zoals risico, arbeidsrisico, risicoinventarisatie en –evaluatie geïntroduceerd, maar inhoudelijk bezien is het bij de begrippen gebleven en heeft het aan een echte invulling van die begrippen steeds ontbroken. Er is dan ook geen norm voor "voldoende veilig" of "aanvaardbare onveiligheid" gedefinieerd. Nog steeds wordt hierdoor de fictie in stand gehouden dat ondanks feitelijke eindigheid aan financiële en capaciteitsmiddelen die kunnen worden ingezet iedere werkgever gehouden is te streven naar 100% veiligheid en zijn beleid voortdurend te optimaliseren. Er staat dan ook keurig in allerlei beleidsverklaringen dat werkgevers streven naar 0 ongevallen.

Samenvattend kan interne veiligheid met de volgende kenmerken worden geduid:

- De Arbeidsomstandigheden wet is een kaderwet. Populair samengevat dus: Alles is toegestaan, tenzij het bij wet nadrukkelijk is verboden of dwingend is voorgeschreven.
- Partijen zijn werkgevers en werknemers. Overheid is slechts soort regisseur.
- Partijen dienen zelfwerkzaam te zijn.
- Er is een belangrijke rol voor deskundigen en daardoor ook voor gedeelde kennis.
- De normstelling is deterministisch.

Externe veiligheid

De Wet Milieubeheer is een van de wetten die een zogenaamd vergunningstelsel kent. Dit betekent dat activiteiten die op enigerlei wijze van invloed kunnen zijn op aspecten zoals ruimtelijke ordening, milieuveiligheid en/of externe veiligheid slechts mogen plaatsvinden nadat deze door de overheid (afhankelijk van de activiteit het Rijk, de Provincie of de Gemeente) zijn vergund. Aan een dergelijke vergunning worden voorwaarden verbonden. (N.B.: Voor bepaalde activiteiten waarvan slechts een beperkte invloed potentieel uitgaat geldt een meldingsplicht met daaraan verbonden standaardvoorwaarden. Er zijn vergevorderde plannen om deze categorie uit te breiden en daardoor het aantal vergunningen terug te dringen).

De overheid is in dit stelsel dus geen afstandelijke regisseur, maar direct partij in relatie met de vergunninghouder. De vergunningverlener dient nadat de vergunning is verleend ook er op toe te zien dat de vergunninghouder zich aan de vergunningvoorwaarden houdt en kan overtredingen sanctioneren. Op het functioneren van de vergunningverlener in dit geheel wordt toegezien door de VROM-inspectie, die hierin dus optreedt als 2e-lijns toezichthouder.

De wet wordt ook hier nader ingevuld d.m.v. een groot aantal besluiten en regelingen (het gaat in het kader van deze notitie te ver om deze hier op te sommen). Daarnaast worden er vanuit het departement van VROM zgn. circulaire uitgebracht die ten doel hebben de provincies en gemeenten in dit land te ondersteunen bij hun uitvoerende taak (door de spreiding over een dergelijk groot aantal partijen is uniformiteit van uitvoering en handhaving natuurlijk uitermate complex). Ook worden partijen vanuit het departement van VROM ondersteund d.m.v. kwaliteitsbevorderingsprogramma's en subsidies. De vergunningverlener kan daarnaast beschikken over diverse overheidspublicaties, nationale en internationale normen. Ter verdere ondersteuning zijn er nog diverse advies- en ingenieursbureau's actief, die zowel voor de overheid als de bedrijven actief zijn.

Vergunningverleners mandateren in de praktijk soms hun uitvoerende en inspecterende taken op milieugebied in gemeenschappelijke regelingen aan landelijk of regionaal opererende milieudiensten.

Het terrein van de externe veiligheid vormt binnen het kader van de Wet Milieubeheer een vreemde eend in de bijt. In de regelgeving t.a.v. externe veiligheid ligt immers de nadruk op aspecten van ruimtelijke ordening (contouren, risico-afstanden) en maar zeer ten dele op de klassieke milieudomeinen⁹.

Vanaf de tachtiger jaren heeft de milieuwetgeving zich ontwikkeld langs de lijnen van de probabilistische uitgangspunten. Met name het terrein van de externe veiligheid heeft hierin een belangrijke rol gespeeld. Een systeem van kwantitatief genormeerde grenzen aan welke risico's niet en welke risico's wel bestuurlijk acceptabel zijn werd ontwikkeld en in wetgeving vastgelegd.

Samenvattend kan externe veiligheid met de volgende kenmerken worden geduid:

- De wet Milieubeheer is een vergunningwet. Populair samengevat dus: Niets is toegestaan, tenzij het onder voorwaarden is vergund.
- Partijen zijn overheid en vergunninghouder.
- Uitvoering, toezicht en handhaving is verspreid over een groot aantal overheden. Uniformiteit is daardoor complex.
- De normstelling is probabilistisch.

Discussie

De gevolgen van het hierboven beschreven onderscheid kunnen worden ervaren in het gehele brede terrein van de veiligheidsproblematiek van gevaarlijke stoffen, maar worden het meest manifest in alles wat te maken heeft met de veiligheidsproblematiek t.a.v. het omgaan met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen, aangezien de overlap tussen beide terreinen daar het grootste is en het meest manifest wordt.

De keuzes die bij het opstellen van het BRZO zijn gemaakt (geen integrale veiligheidsaanpak maar scheiding tussen interne en externe veiligheid; ophanging aan de Arbeidsomstandighedenwet enerzijds en de Wet Milieubeheer anderzijds) hebben geleid tot een grote bestuurlijke en ambtelijke versnippering. Dit gaat gepaard met veel coördinatie- en afstemmingsproblemen, zowel horizontaal (tussen departementen en bestuurslagen onderling) als vertikaal (tussen de bestuurslagen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau). Vanuit de koppeling van het besluit met de Wet Milieubeheer en dus met het vergunningstelsel van deze wetgeving zijn uitvoering, toezicht en handhaving t.a.v. externe veiligheid belegd bij het bevoegd gezag (BG) in deze, te weten 12 provincies en 42 gemeenten (daarin ondersteund door 25 brandweerregio's (op hun beurt weer ondersteund door 5 kernregio's) en door de waterkwaliteitsbeheerder (waterschappen en rijkswaterstaat). Bestuurlijk liggen daardoor verantwoordelijkheden voor onderdelen van de uitvoering van het besluit bij de Commissarissen van de Koningin, Gedeputeerde Staten, Burgemeesters, Colleges van Burgemeester en Wethouders en Gemeenteraden.

Het BRZO kent een samenwerkingsverplichting t.a.v. de toezichthouders op het besluit. De coördinerende rol in deze is belegd bij het BG. In de praktijk wordt deze rol verspreid over het land op een zeer uiteenlopende wijze gestalte gegeven. De rol van het coördinerend bevoegd gezag is in het BRZO in een lichte vorm ingevuld (geen doorzettingsmacht). Een dergelijke constructie vraagt om een duidelijke visie op de toedeling van taken, toegesneden op de praktijk van de uitvoering. De toedeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden is echter onvoldoende helder. Met name bij de beoordeling van Veiligheidsbeheersystemen (VBS), Veiligheidsrapporten (VR) en het inspectieprogramma zijn elementen aanwijsbaar waar meerdere partijen vanuit hun

eigen invalshoek uitspraken doen over dezelfde veiligheidsaspecten.

Door de ophanging van het besluit aan vier verschillende wetten zijn bevoegdheden, instrumentarium en processen van de samenwerkende partijen inzake de handhaving volstrekt verschillend. De mechanismen voor horizontale coördinatie (tussen dezelfde niveaus) en verticale coördinatie (tussen verschillende niveaus) zijn in het BRZO echter beperkt aanwezig.

In de breedte is verder onvoldoende kennis een probleem. Oorzaak hiervan is gebrek aan kritische massa bij ambtelijke organisaties: te weinig gelegenheid om ervaring op te doen als gevolg van het behandelen van te weinig BRZO-bedrijven in het ambtsgebied.

Tenslotte is geconstateerd dat er verschillen bestaan in visie op de gewenste verhouding in de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Vanuit deze verschillende visies komen overheden tot verschillende keuzes in omgang met bedrijven. Een en ander wordt versterkt doordat ook de houding van bedrijven onderling sterk kan verschillen, de overheid heeft nog onvoldoende repertoire opgebouwd om pro-actieve bedrijven anders te benaderen dan inactieve.

Bedrijven worden geconfronteerd met een versnipperde overheid. Ook komt het voor dat bedrijven zich genoodzaakt zien om hun interne organisatie en wijze van opereren aan te passen aan de wijze van opereren van met name de vergunningverlener en aan de gehanteerde vergunningvoorwaarden enkel en alleen om de overheid "tevrede" te houden en niet te belanden in verstoorde verhoudingen of zich jarenlang voortslepende procedures.

Een integrale aanpak van de veiligheidsproblematiek door de overheid zou veel meer aansluiten bij de in de bedrijven gangbare benadering van het risicomanagement, die op zijn beurt weer aansluit op de technische, fysische en chemische werkelijkheid. Het bedrijf en zijn processen kunnen namelijk worden opgevat als een mens-middelen-systeem, van waaruit door technisch, organisatorisch of manageriaal falen bedreigingen kunnen uitgaan. Deze bedreigingen kunnen tot schade leiden. Deze schade kan betreffen schade aan werknemers, aan burgers/omwonenden, aan het milieu, maar ook aan roerend en onroerend goed, aan het imago of reputatie, aan de financiële positie, etc. Wanneer het er om gaat om schade te voorkomen, falen te beheersen en echt aan preventie te doen is het eigenlijk niet interessant aan welk object de schade is toegebracht, maar is het veel interessanter om door maatregelen het falen te beheersen. Dit vereist een grote inhoudelijke deskundigheid, inzicht in de bedrijfsprocessen en een integrale benadering van de problematiek. Helaas worden bedrijven hierin door de overheid eerder tegengewerkt dan gestimuleerd.

Verbeterinitiatieven

Er is door de overheid inmiddels een aantal initiatieven genomen die gericht zijn op het verminderen van de hierboven beschreven versnippering, met name t.a.v. de uitvoe-

ring.

Het eerste initiatief dat hier genoemd moet worden is het door het Ministerie van VROM (directie Externe veiligheid) geïnitieerde verbeterprogramma BeteRZO^{10,11}. Dit initiatief volgde op een in 2003 uitgevoerde evaluatie van het BRZO¹², waarin ook alle hierboven beschreven problemen naar voren kwamen. Het BeteRZO-programma heeft zich gericht op het bevorderen van de kwaliteit van de uitvoering d.m.v. het scheppen van helderheid in verantwoordelijkheden en taken van alle partijen, verbeterde en meer uniforme werkwijzen en procedures, het versterken van de 1-loketfunctie, het ontwikkelen van gezamenlijke methodieken (o.a. een inspectiemethodiek), het vergroten van kritische massa en deskundigheid, etc. Het programma is zeker succesvol geweest, maar heeft aan de onnodige scheiding tussen interne en externe veiligheid niets kunnen en willen doen, omdat als participatie-eis van de zijde van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd gesteld dat er niet zou mogen worden getornd aan de bestaande structuur en verdeling van bestuurlijke bevoegdheden.

Het kabinet startte in 2005 een omvangrijk programma dat ten doel had de overheid te moderniseren, te professionaliseren, opener en transparanter te zijn en meer servicegericht te worden naar de burgers. Dit programma kreeg als werktitel Project Andere Overheid (PAO). Ook de problematiek van de versnippering van de overheid in het terrein van de gevaarlijke stoffen kreeg in een aantal ingestelde PAO-commissies aandacht. Zo heeft de PAO Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (cie. de Grave) in haar rapportage¹³ voorstellen voor het verminderen van de bestuurlijke drukte gedaan. Tevens heeft zij er voor gepleit risicobeheersing integraal te benaderen en dit los te koppelen van de mogelijke gevolgen voor de omgeving. De PAO Gemengde Commissie Gevaarlijke Stoffen en Risicobeleid (cie. Hendrix)¹⁴ betreft de stelling dat de implementatie van het BRZO nooit voldoende kan plaatsvinden als niet eerst de huidige scheiding tussen bevoegdheden wordt opgelost. Deze rapporten zijn aan het kabinet aangeboden en het kabinet heeft de voorstellen overgenomen en de betrokken beleidsdepartementen opgedragen met een verdere uitwerking te komen. Sindsdien is het echter stil geworden.

In 2006 werd er door de kamer een motie aangenomen (ingediend door het kamerlid Aptroot)¹⁵. Deze motie beoogde in een poging om de overheidsversnippering te verkleinen alle rijksinspectiediensten samen te voegen. Het kabinet heeft zich tegen de uitvoering van de motie verzet en heeft de vergadering van Inspecteurs-Generaal (de Inspectieraad) gevraagd met voorstellen te komen om aan de geest van de motie tegemoet te komen. Door de IG's is toen het project Eenduidig Toezicht¹⁶ gestart en het concept van de inspectiedomeinen bedacht, waarbij alle te inspecteren sectoren in een twintigtal domeinen werden onderverdeeld. Per domein moest worden ingevuld op welke wijze de diverse inspecties meer samen zouden kunnen werken.

Varianten als taakoverdracht, gezamenlijke inspecties, afstemming van inspecties, etc. konden worden ingezet. Er is ook een domein Chemie gedefinieerd¹⁷. De Inspectie VROM heeft daarin het voortouw gekregen en men gaat komen tot meer afstemming en samenwerking (1-loket-functie; front-office). Het principiële onderscheid tussen interne en externe veiligheid wordt ook hiermee niet opgelost.

Bij het tot stand komen van het huidige kabinet werd er ingestoken op een kwaliteitsverbetering (onder een gelijktijdige 20%-reductie van het aantal ambtenaren) van de overheidsprestaties richting de samenleving. Een en ander is uitgewerkt in de Nota Vernieuwing Rijksdienst¹⁸. In deze nota wordt ook weer (in het verlengde van het project Eenduidig Toezicht) gemikt op een verdergaande samenwerking tussen de diverse (Rijks)inspecties.

In het kader van deregulering, meer service-verlening aan bedrijven en burgers en het verminderen van de administratieve belasting is er bij het departement van VROM het initiatief genomen om het aantal voor bedrijven en burgers benodigde vergunningen drastisch in te perken, enerzijds door voor eenvoudige situaties de vergunningsplicht te vervangen door een meldingsplicht met algemene voorwaarden, anderzijds door een groot aantal vergunningen onder te brengen in één vergunning, de omgevingsvergunning¹⁹. Daaraan is onlangs op basis van een rapport van de commissie Mans²⁰ een kabinetsstandpunt toegevoegd inzake het vormen van omgevingsdiensten (op de schaal van de veiligheidsregio's), die inhoudelijk vergunningverlening, toezicht en handhaving namens de Gemeente of de Provincie gaan uitvoeren. Een en ander heeft tot zeer veel discussies en veel verzet geleid. Met name de grote steden claimen weer een uitzonderingspositie. Ook deze poging tot het verminderen van bestuurlijke drukte en versnippering dreigt dus weer te stranden. Helaas vormt het onnodige onderscheid tussen interne en externe veiligheid in de discussie geen enkele rol.

Conclusie

Het onderscheid tussen interne en externe veiligheid is niet functioneel en slechts historisch te verklaren. Het spoort in het geheel niet met de fysische en chemische werkelijkheid, noch met de risicobeheersprocessen in bedrijven. Het leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie bij zowel bedrijven en overheid en dus tot een suboptimale veiligheidszorg. Zowel bij de overheid als bij de bedrijven worden aandacht, inspanningen, energie, geld en tijd besteed aan zaken die niet bijdragen aan een verbetering van de veiligheidszorg. De beheersing van de risico's bij bedrijven is hierdoor niet optimaal en toezicht en handhaving hierop schieten te kort. Dit alles leidt tot een veiligheidstekort bij het werken met gevaarlijke stoffen.

Zo heeft de implementatie van het BRZO duidelijk gemaakt dat de omstandigheid dat het toezicht op 'interne veiligheid' en 'externe veiligheid' bij verschillende over-

heidsinstanties is belegd, in de praktijk ongunstig uitpakt. Dit onderscheid is kunstmatig, want gaat voorbij aan het gegeven dat bedrijfsprocessen in chemische en andere BRZO-bedrijven risico's opleveren voor zowel de veiligheid van de werknemers als die van omwonenden en het milieu.

Bij ieder onderzoek en bij iedere evaluatie blijkt weer dat de overheidsprestatie hierdoor zeer te wensen overlaat. Dit uit zich in een gebrek aan procesmatige en inhoudelijke uniformiteit, het overschrijden van termijnen, een handhavingstekort, een beperkte kwaliteit van inspecties, een gebrek aan deskundigheid, capaciteitsproblemen, een onvoldoende invulling van de verplichte samenwerking (één-loket gedachte) en onduidelijkheid richting bedrijven en burgers. De parallellen met de bevindingen n.a.v. de ramp in Enschede dringen zich hierbij op.

Er worden wel diverse initiatieven genomen om tot verbetering van de overheidsprestatie te komen. Helaas wordt bij al deze initiatieven niet getornd aan de historisch gegroeide verdeling van taken en bevoegdheden (zowel vertikaal als horizontaal) binnen de overheid in dit Thorbeckiaanse land. Dat is een gemiste kans om tot een echte kwaliteitsverbetering te komen.

Mogelijke oplossingsrichting

Teneinde een eind te maken aan de hierboven beschreven inefficiëntie, ineffectiviteit, versnippering en bestuurlijke drukte zou de introductie van een Integrale Veiligheidswet Gevaarlijke Stoffen een grote bijdrage kunnen leveren. Om historische fouten te vermijden en op voorhand weer nieuwe versnippering en bestuurlijke drukte te vermijden zou slechts één Minister en dus ook één beleidsdepartement voor deze wetgeving verantwoordelijk moeten zijn. Toezicht en handhaving dienen dan te worden belegd bij een 1^e lijns Rijksinspectie (Inspectie voor Veiligheid). Op deze manier wordt ook uniformiteit in de uitvoering, opbouw en instandhouding van voldoende kritische massa en dus ook deskundigheid bevorderd en wordt de overheid een waardige gesprekspartner van de directies en deskundigen in de bedrijven. Teneinde de koppeling met alle zaken rond milieuvergunningverlening en rampenpreventie en -bestrijding, die regionaal en/of plaatselijk zijn belegd, niet door te snijden zou deze Inspectiedienst voor Veiligheid tevens d.m.v. bindende adviezen ondersteunend kunnen zijn aan regionale en/of plaatselijke besturen.

Verwijzingen

1. Arbeidsomstandighedenwet, 18-03-1999, laatstelijk gewijzigd Stbl. 2006, 673
2. Wet Milieubeheer, 13-06-1979, laatstelijk gewijzigd Stbl. 2009, 189
3. Besluit Risico's Zware Ongevallen, 27-05-1999, laatstelijk gewijzigd Stbl. 2007, 525
4. Seveso-II richtlijn, 09-12-1996 96/82/EG, laatstelijk gewijzigd 2003/105/EG

5. Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen, 27-05-2004, laatstelijk gewijzigd Stbl. 2008, 380
6. Besluit Aanvullende Risicoinventarisatie en- Evaluatie, 07-02-2004 Stbl. 2004, 69
7. Arbeidsomstandighedenbesluit, 15-01-1997, laatstelijk gewijzigd Stbl. 2008, 502
8. Arbeidsomstandighedenregeling, 12-03-1997, laatstelijk gewijzigd Stscr. 2009,4
9. E. Gerritzen-Rode, "Regelgeving Externe Veiligheid: Is de dominante rol van de Wet Milieubeheer wel terecht?", Externe Veiligheid, 2006, 2, 19-20
10. VROM, directie Externe Veiligheid, Verbeterprogramma Uitvoering BRZO (BeteRZO); www.brzo'99.nl
11. BeteRZO, Communiqué Keizerskroonconferentie, 25 september 2004
12. Cap Gemini Ernst & Young, "Werk aan uitvoering", Interdepartementale Evaluatie BRZO '99, februari 2004
13. PAO Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (Commissie de Grave), "Je gaat er over of niet", Rapportage 2005
14. PAO Gemengde Commissie Gevaarlijke Stoffen en Risicobeleid (Commissie Hendriks), Rapportage 2005
15. Motie Kamerlid C. Aptroot, 15-11-2005, 30 300 XIII, nr. 29
16. Project Eenduidig Toezicht, www.inspectieloket.nl
17. VROM Inspectie, Programma Vernieuwing Toezicht Chemiedomein, 23-04-2008, www.inspectieloket.nl/chemie
18. Ministerie BZK, Nota Vernieuwing Rijksdienst, 25-09-2007
19. Ministerie VROM, <http://omgevingsvergunning.vrom.nl>
20. Rapportage Commissie Mans inzake omgevingsdiensten, "De tijd is rijp", 10-07-2008