

Uitvoering BRZO'99 voor provinciale inrichtingen

*Voortgang van de uitvoering van het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999
voor inrichtingen waar provincies het coördinerend bevoegd gezag zijn*

17 december 2001

*Opgesteld onder verantwoordelijkheid van het Interprovinciaal Overleg, op basis van
gezamenlijke werkafspraken van*

- *Arbeidsinspectie*
- *Kernregio's Brandweer*
- *Provinciale milieudiensten*

INHOUD

Samenvatting

1. Inleiding

2. Evaluatie van de uitvoering van het BRZO'99 in 2001

3. Werkafspraken voor een adequate uitvoering

- 3.1 Inleiding
- 3.2 Niet-volledige veiligheidsrapporten
- 3.3 Criteria voor de beoordeling van risico's
- 3.4 Maatschappelijk taalgebruik en juridisch taalgebruik
- 3.5 Complexe bestuurlijke besluitvormingsstructuur
- 3.6 Handhaving
- 3.7 Geheimhouding informatie
- 3.8 PBZO- en VR 2002 bedrijven in 2001

4. Voortgang van de uitvoering in 2001

- 4.1 Provinciale bevoegde gezagen en aantal veiligheidsrapporten
- 4.2 Ontvangst veiligheidsrapporten
- 4.3 Handelen bij noodzaak tot aanvullende informatie
- 4.4 Inspecties
- 4.5 Eindoordeel aanvaardbaarheid risico's

5. De uitvoering van het BRZO'99 in 2002

- 5.1 Beleidsvoornemens
- 5.2 Aanbevelingen

SAMENVATTING

Tijdens het bestuurlijk overleg op 29 mei 2001 tussen vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, BZK en SZW en vertegenwoordigers van IPO en VNG over de uitvoering van het BRZO'99 is afgesproken dat zowel de provincies als de gemeenten in een rapportage de voortgang van de uitvoering van het BRZO'99 per eind december 2001 in beeld brengen. De nu voorliggende rapportage betreft de uitvoering van het BRZO'99 voor inrichtingen waar provincies het coördinerend bevoegd gezag zijn. De focus ligt daarbij op VR-2001 bedrijven (bedrijven die per 3 februari 2001 een veiligheidsrapport moesten aanleveren) en in de tweede plaats op de zgn. PBZO-bedrijven.

Veiligheid bij bedrijven vergt blijvende aandacht

De meeste bedrijven waren uiteraard reeds, meer of minder structureel, bezig met veiligheid. Geconstateerd kan echter worden dat het BRZO'99 het veiligheidsniveau bij vele bedrijven, zeker op papier, nu al aanwijsbaar heeft verbeterd. Het nieuwe element van het BRZO'99, het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) heeft het aspect veiligheid directer 'op de agenda' gebracht van het management van bedrijven. In diverse gevallen echter geschiedde dit pas na een kritisch oordeel van de betrokken overheden over het VBS. Ook bij de zeer grote internationaal werkende bedrijven met een traditie op het terrein van veiligheidsmanagement heeft het denken in termen van integrale scenario's voor de veiligheidsrapporten nieuwe inzichten opgeleverd ten aanzien van de risico's en daartoe noodzakelijke maatregelen.

De aanloop daartoe is echter lang en intensief gebleken. De kwaliteit van de ingeleverde veiligheidsrapporten was in eerste instantie in een groot aantal gevallen matig tot redelijk. Ruim 52 % van de bedrijven diende tijdig het VR in. Per 1 maart 2001 was dat bij 86 % van de bedrijven het geval. Bij 102 van de 103 bedrijven bleek na het indienen van het VR aanvullende informatie nodig. Bij 13 bedrijven werd zelfs een tweede aanvulling gevraagd. Zes bedrijven hebben in de tweede helft van 2001 een geheel gereviseerd VR ingediend. Dit heeft grote invloed op de doorlooptijd van de procedures.

Er zijn ook nu nog veel stappen te zetten door bedrijven om tekortkomingen weg te nemen. De weg van 'veiligheid op papier' naar verankering van 'veiligheid in de praktijk' is nu nog niet voor alle situaties werkelijkheid geworden en zal een blijvende inspanning (permanente kwaliteitsverbetering) van bedrijven en overheden vergen.

Uitvoering van het BRZO'99 door de overheid: alert en grote voortgang geboekt

Bij de uitvoering van het BRZO'99 is grote voortgang geboekt. Volgens het recente IMH-rapport over de uitvoering van het BRZO ontvangen de provincies voor het merendeel de score 'goed' in het algemeen oordeel.

De uitvoerende diensten hebben veel inspanning moeten leveren om de bedrijven de informatie te laten leveren die nodig is voor beoordeling van de risico's. Daarbij hebben zij gewerkt met een tweesporenbeleid: het overleg werd veelal gecombineerd met een vorm van handhaving door de provincies. Bij duidelijke overschrijding van de wettelijke termijnen hebben de bedrijven een vooraanschrijving ontvangen. In specifieke gevallen hebben bedrijven toestemming gekregen voor verlenging van de termijnen, indien zij daarom met plausibele redenen hadden verzocht. Dankzij de gezamenlijke inspanning van de overheid en de betrokken bedrijven hadden eind februari 2001 85 % van VR-2001 hun veiligheidsrapport ingediend.

Ondanks de tekortkomingen bij het aanleveren van informatie door de bedrijven hebben de uitvoerende diensten zoveel mogelijk vastgehouden aan de voorgenomen inspecties. Dit om de beoordelingstermijnen niet te ver te doen uitlopen en in een zo vroeg mogelijk stadium zicht te krijgen op de risico's op de bedrijven. Alleen als wezenlijke elementen van het VR en/of VBS ontbraken is dit reden geweest voor uitstel van de inspecties. Dit heeft erin geresulteerd dat in 2001 bij 101 van de 103 bedrijven een inspectie is uitgevoerd. Bij 41 bedrijven betrof dit een gedeeltelijke inspectie, namelijk op het VBS; inspectie van de resterende onderdelen van het VR volgt in 2002. De door de Inspectie Milieuhygiëne constateerde tekortkoming van het niet tijdig beschikken over een vastgesteld inspectieprogramma bij veel provincies, heeft dus niet geleid tot uitstel van de inspecties.

Naar aanleiding van de uitgevoerde inspecties hebben de bevoegde gezagen tot op heden bij 36 bedrijven maatregelen voorgeschreven. Indien de bedrijven deze verbeteringen nog voor de afronding van het ambtelijk eindoordeel hebben doorgevoerd, nemen de bevoegde gezagen deze aanpassingen waar mogelijk in beschouwing bij het eindoordeel.

Door deze werkwijze is in 2001 een duidelijk beeld ontstaan van de veiligheidssituatie bij de meest risicovolle bedrijven in Nederland en zijn deze bedrijven aangesproken op concrete verbeteringen daarvan.

Ten aanzien van de afronding van de ambtelijke beoordelingstrajecten is de planning als volgt:

- Naar verwachting zullen bij 6 van de in totaal 9 coördinerende bevoegde gezagen de ambtelijke oordelen van provincie, Arbeidsinspectie en Brandweer (kernregio) binnen de wettelijke termijn worden afgerond. Dit betreft de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Gelderland, Zeeland en Limburg.
- De provincie Groningen is momenteel reeds ver gevorderd met het beoordelingstraject. Deze provincie voorziet echter nog veel problemen rond de afstemming van de oordelen van de betrokken overheden. Om die reden verwacht provincie Groningen dat het gezamenlijke beoordelingstraject voor de zes VR-2001 bedrijven niet binnen de termijn kan worden afgerond.
- In de regio's van DCMR en Zuid-Holland lopen de ambtelijke beoordelingstermijnen naar verwachting door tot eind 2002. Voor hen geldt dat zij tezamen bijna 50 % van het landelijk aantal provinciale bedrijven moeten inspecteren en beoordelen. Deze bedrijven bestaan meestal uit meerdere fabrieken of bedrijfsonderdelen, die ieder hun aandacht bij inspectie en beoordeling vergen. Veel van deze bedrijven behoren landelijk tot de grootste in hun bedrijfsklasse. Met de beschikbare menskracht is een piekbelasting van deze omvang voor de DCMR, de Arbeidsinspectie en de kernregio van de Brandweer tezamen niet met een voldoende kwaliteit in een kortere periode uit te voeren. Dit beïnvloedt ook de menskracht die door dezelfde diensten van de Arbeidsinspectie en de kernregio van de brandweer voor andere provinciale en gemeentelijke bedrijven in de provincie Zuid-Holland beschikbaar kan worden gesteld.

Gekozen is om die reden voor een gefaseerde aanpak waarbij allereerst voor de BRZO-bedrijven (VR-2001, PBZO) het VBS diepgaand is geïnspecteerd en bedrijven aangeschreven zijn op het wegnemen van gesignaleerde tekortkomingen. In 2001 zijn in de regio's van DCMR en Provincie Zuid-Holland op die wijze bij circa 75 bedrijven VBS-inspecties uitgevoerd, waaronder bij 45 VR-2001 bedrijven.

- De regio's van DCMR en provincie Zuid-Holland buiten beschouwing latend, wordt naar verwachting voor 90 % van de provinciale VR-2001 bedrijven het ambtelijke beoordelingstraject binnen de wettelijke termijn afgerond.

Momenteel is er geen nauwkeurig beeld van de termijn waarop de bestuurlijke beoordelingstrajecten geheel zullen worden afgerond. Bedacht moet worden dat de bestuurlijke besluitvorming in het BRZO'99 is opgebouwd uit het zelfstandig oordeel van een vijftal bevoegde besturen, te weten het College van Gedeputeerde Staten, de directeur van de Arbeidsinspectie en – voor het aspect 'openbare veiligheid'- de Burgemeester, het College van B&W en het Bestuur van de Regionale Brandweer. Het bestuurlijk oordeel over een veiligheidsrapport omvat de samenvoeging door Gedeputeerde Staten van het zelfstandig oordeel van deze besturen en kan pas in principe worden vastgesteld nadat alle genoemde besturen hun oordeel gegeven hebben. Het moment van het naar buiten treden wordt daarmee bepaald door het bestuur dat de langste doorlooptijd voor haar beslissing nodig heeft.

Doelmatig implementeren via gezamenlijke werkafspraken

Om de implementatie en uitvoering van de werkzaamheden bij VR-bedrijven doelmatig te laten verlopen en vergelijkbare werkwijzen te volgen zijn in het afgelopen jaar tussen vertegenwoordigers van de provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's een aantal werkafspraken gemaakt.

De gezamenlijke werkafspraken hebben betrekking op:

- het omgaan met niet-volledige veiligheidsrapporten;
- de beoordeling van risico's door de provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's;
- het omgaan met verschillen tussen maatschappelijk taalgebruik en het juridisch taalgebruik van het BRZO'99 (het begrip "onaanvaardbare risico's");
- het inspelen op de complexe bestuurlijke besluitvormingsstructuur in het BRZO'99;
- het handhavingsbeleid;
- het geheimhouden van informatie;
- de uitvoeringsplanning voor PBZO- en VR 2002 bedrijven in 2001.

2002: versterkte uitvoering en nieuwe initiatieven

In 2002 zullen de gezamenlijke provincies de volgende BRZO-werkzaamheden uitvoeren:

a. Beoordelen van veiligheidsrapporten en veiligheidsbeheerssystemen

In 2002 zullen alle procedures voor VR-2001 bedrijven worden afgerond. Voor VR-2002 bedrijven geldt hetzelfde, mits de veiligheidsrapporten tijdig en volledig zijn ingediend en de bestuurlijke besluitvorming snel kan worden doorlopen.

b. Versterken van toezicht en handhaving

Op basis van de praktijkervaringen zal in 2002 per provincie een nieuw inspectieprogramma opgesteld worden. De gezamenlijke provincies zullen de werkafspraken op het gebied van handhaving verder uitwerken (m.n. criteria voor handhaving preciseren).

Iedere provincie en de Arbeidsinspectie zal zorgdragen voor een bestuurlijk vastgesteld handhavingsbeleid. Een deel van de provincies heeft dit overigens in 2001 al gedaan. De provincies zullen de mogelijkheid om het BRZO'99 toe te voegen aan de meerjaarprogramma's in het kader van de provinciale handhavingsovereenkomsten voorleggen aan betrokkenen (voor zover dat niet al is gebeurd).

c. Inspelen op wijzigingen; actualiseren en completeren van de inventarisatie

Iedere provincie zal, gelet op beleidsontwikkelingen en bedrijfsdynamiek, in 2002 het bedrijven-bestand opnieuw doornemen teneinde de inventarisatie van BRZO-plichtige bedrijven te actualiseren en te completeren. Dit sluit aan bij de aanbevelingen van de IMH in haar rapportage over de uitvoering van het BRZO.

Op weg naar uitbouw en verbetering van het BRZO'99

Op basis van de praktijkervaringen van de provincies, de Arbeidsinspectie en de kernregio's van de Brandweer in 2000 / 2001 doen de gezamenlijke provincies de volgende aanbevelingen aan de bewindslieden van VROM, BZK en SZW:

a. Aanpassen regelgeving naar aanleiding van praktijkervaringen

- het wijzigen van de 6-weeken termijn voor het leveren van aanvullende gegevens in een flexibele termijn;
- het aanpassen van art 23 BRZO'99 (stilleggen door de Arbeidsinspectie mogelijk maken; het huidige artikel 23 blijkt in strijd met de SEVESO II-richtlijn).

b. Voorkomen piekbelasting over 5 jaar

Doordat VR-beoordelingen een maximale geldigheidsduur hebben van 5 jaar zal in 2006 opnieuw een grote piekbelasting optreden. Dat is inefficiënt en overigens ook niet nodig. Het is gewenst het vernieuwen van veiligheidsrapporten meer in de tijd te doen spreiden.

c. Uitwerken beoordelingscriteria

Het is gewenst alle criteria voor de beoordeling van een VBS en een veiligheidsrapport in een samenhangend systeem uit te werken. Daartoe dienen beoordelingscriteria voor de verschillende elementen van het VBS te worden opgesteld, alsmede operationele criteria voor arbeidsveiligheid en openbare veiligheid.

d. Uitwerken ALARA

Het is gewenst om te onderzoeken of het mogelijk is het ALARA-beginsel uit te werken in de vorm van een handreiking van 'best practices'.

e. Opstellen incidenten-systeem

Het is gewenst om een systeem te ontwikkelen voor de analyse en evaluatie van incidenten en 'near misses' en aldus het anticiperend vermogen van het bevoegd gezag te vergroten.

f. Handreiking domino-effecten tijdig gereed

Teneinde in 2003 de domino-effecten in beeld te kunnen brengen is het nodig de handreiking voor het inventariseren en beoordelen van domino-effecten reeds medio 2002 gereed te hebben.

g. Verbeteren verdeling verantwoordelijkheden

De gezamenlijke provincies bevelen aan te bezien of en in hoeverre de bestuurlijke besluitvorming bij de beoordeling van veiligheidsrapporten vereenvoudigd kan worden. Immers in de huidige situatie is het oordeel van vijf bevoegde gezagen vereist.

h. Voortzetten additionele subsidie voor interprovinciale werkzaamheden

De gezamenlijke provincies verzoeken het Rijk op dezelfde basis als in 2001 additionele subsidie mogelijk te maken voor interprovinciale werkzaamheden (monitoringsrapportages, aanleveren bouwstenen voor landelijke evaluatie BRZO'99, genereren gezamenlijke werkafspraken).

i. Evaluatie personele capaciteit

De gezamenlijke provincies zijn van mening dat de uitvoering van het BRZO'99 veel meer tijd vergt dan oorspronkelijk gedacht. Daarom verzoeken zij een evaluatie van de noodzakelijke personele inzet in relatie tot de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen (flankerend beleid).

j. Opleiden van gemeentelijke brandweer

Evenals de IMH constateren de uitvoerende diensten dat de achterstand in kennis en ervaring bij de gemeentelijke diensten groot, te groot is. Aanvullende opleidingen voor met name gemeentelijke brandweerambtenaren zijn gewenst.

k. Afstemming regio-indeling Arbeidsinspectie / kernregio Brandweer / provincies

Een vereenvoudiging van de samenwerkingsstructuur door de gebiedsindeling van de Arbeidsinspectie, Brandweer-kernregio's en provincies meer met elkaar in lijn te brengen is wenselijk.

1. INLEIDING

Het BRZO'99 geeft regels voor de beoordeling van veiligheidsrisico's van grote bedrijven. De beoordeling vindt plaats door de provincies (inclusief de DCMR), de Arbeidsinspectie en de kernregio van de Brandweer (namens de betreffende gemeente en regionale Brandweer). Een besluit over de aanvaardbaarheid van risico's wordt vervolgens genomen door de Inspecteur van de Arbeidsinspectie, het Bestuur van de regionale Brandweer, het College van Burgemeester en Wethouders, de Burgemeester en het College van Gedeputeerde Staten, ieder voor zover het hun eigen verantwoordelijkheid betreft. Het College van Gedeputeerde Staten treedt hierbij op als coördinerend bevoegd gezag.

Tijdens het bestuurlijk overleg op 29 mei 2001 tussen vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, BZK en SZW en vertegenwoordigers van IPO en VNG over de uitvoering van het BRZO'99 is afgesproken dat zowel de provincies als de gemeenten in een rapportage de voortgang van de uitvoering van het BRZO'99 per eind december 2001 in beeld brengen.

Deze rapportage betreft de uitvoering van het BRZO'99 voor inrichtingen waar provincies het coördinerend bevoegd gezag zijn. De focus ligt daarbij in de eerste plaats op bedrijven die op 3 februari 2001 hun veiligheidsrapport ingediend moesten hebben (VR-2001 bedrijven) en in de tweede plaats op de zgn. PBZO-bedrijven. De VR-2002 bedrijven (bedrijven die hun veiligheidsrapport uiterlijk 3 februari 2002 ingediend moeten hebben) blijven buiten beschouwing. De rapportage betreft gegevens tot en met 17 december 2001.

De rapportage is uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de gezamenlijke provincies. De voortgang is uiteraard gebaseerd op de geïntegreerde inspanningen van de provincies, de Arbeidsinspectie en de kernregio's van de Brandweer. De rapportage is daarom gebaseerd op gegevens van alle betrokken partijen. Het concept is besproken tussen ambtelijke vertegenwoordigers van de provincies, van de Arbeidsinspectie en van de kernregio's van de Brandweer. Zij hebben ingestemd met de weergave van de feitelijke gegevens en van de gezamenlijke werkafspraken zoals beschreven in dit rapport.

De VNG brengt de uitvoering van het BRZO'99 bij inrichtingen waar de gemeenten coördinerend bevoegd gezag zijn in beeld in een separate rapportage.

2. Evaluatie van de uitvoering van het BRZO'99 in 2001

Een aspect dat tegenwoordig niet meer uit onze samenleving is weg te denken betreft de veiligheid van onze leefomgeving. De gebeurtenissen in Enschede en Volendam, maar ook minder aandachttrekkende gebeurtenissen als het ongeval bij HoekLoos/ Eindhoven, onderstrepen dat de veiligheidsproblematiek in ons land voortvarend moet worden aangepakt. In het NMP4 wordt het onderwerp gerekend tot de hardnekkige milieuproblemen en wordt een hernieuwd veiligheidsbeleid aangekondigd.

Ook de verantwoordelijkheid van de overheid op het gebied van veiligheid krijgt in toenemende mate aandacht. In de Kabinetsstandpunten over de Vuurwerkkramp Enschede en over de Nieuwjaarbrand Volendam is terecht veel aandacht besteed aan de overheidsorganisatie bij de preventie en bestrijding van rampen. Het is vanuit dit besef en deze context dat provincies, de Arbeidsinspectie en de kernregio's van de Brandweer de werkzaamheden ter uitvoering van het BRZO'99 hoge prioriteit hebben gegeven.

Veiligheid bij bedrijven vergt blijvende aandacht

De meeste bedrijven waren uiteraard reeds, meer of minder structureel, bezig met veiligheid. Geconstateerd kan echter worden dat het BRZO'99 het veiligheidsniveau bij vele bedrijven, zeker op papier, nu al aanwijsbaar heeft verbeterd. In diverse gevallen echter geschiedde dit pas na een kritisch oordeel van de betrokken overheden over het VBS. Ook bij de zeer grote internationaal werkende bedrijven met een traditie op het terrein van veiligheidsmanagement heeft het denken in termen van integrale scenario's voor de veiligheidsrapporten nieuwe inzichten opgeleverd ten aanzien van de risico's en daartoe noodzakelijke maatregelen. Bij de bedrijven die zelf serieuze invulling hebben gegeven aan het VBS constateren de uitvoerende diensten het volgende:

- De identificatie en evaluatie van risico's door bedrijven is in 2001 opgezet dan wel sterk verbeterd. Het (intensieve) vooroverleg, het opstellen van het veiligheidsrapport en de inspectie door de overheden hebben daar positief aan bijgedragen;
- 'Management of Change' wordt nu ook voor kleinere projecten en voor organisatorische wijzigingen ingevuld;
- Beleidsverklaringen worden meetbaar beter door de directie onderschreven;
- Noodplanoefeningen worden steeds meer en bovendien vaker planmatig uitgevoerd.

Negatieve constatering zijn er nadrukkelijk ook:

- De aanloop is lang en intensief gebleken. De kwaliteit van de ingeleverde veiligheidsrapporten was in eerste instantie in een groot aantal gevallen matig tot redelijk. Ruim 52 % van de bedrijven diende tijdig het veiligheidsrapport in. Per 1 maart was dat bij 86 % van de bedrijven het geval. Bij 102 van de 103 bedrijven bleek na het indienen van het VR aanvullende informatie nodig. Bij 13 bedrijven werd zelfs een tweede aanvulling gevraagd. Zes bedrijven hebben in de tweede helft van 2001 een geheel gereviseerd VR ingediend. De tegenvallende kwaliteit heeft grote invloed op de doorlooptijd van procedures;
- Er zijn ook nu nog veel stappen te zetten door bedrijven. In nogal wat gevallen heeft het betrokken bedrijf het veiligheidsbeheerssysteem in eerste instantie onvoldoende ingevuld. In een aanzienlijk aantal gevallen blijkt een vorm van actie door de overheden noodzakelijk (stellen van aanvullende eisen, vergunningen aanscherpen, toezicht intensiveren of handhavingstraject

opstarten). De weg van 'veiligheid op papier' naar verankering van 'veiligheid in de praktijk' is nu nog niet voor alle situaties werkelijkheid geworden en zal een blijvende inspanning (permanente kwaliteitsverbetering) van bedrijven en overheden vergen.

Uitvoering van het BRZO'99 door de overheid: alert en grote voortgang geboekt

Bij de uitvoering van het BRZO'99 is grote voortgang geboekt. Volgens het recente IMH-rapport over de uitvoering van het BRZO ontvangen de provincies voor het merendeel de score 'goed' in het algemeen oordeel.

De overheidsinspanning op het gebied van veiligheid is in 2001 sterk vergroot. De samenwerking tussen provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's van de Brandweer is van de grond gekomen en verloopt in het overgrote deel van de gevallen positief en productief. De uitvoerende diensten hebben met betrekking tot het BRZO'99 veel kennis en ervaring opgebouwd.

De piekbelasting ten gevolge van het massaal indienen van veiligheidsrapporten en de korte termijnen in het BRZO'99 geven echter veel uitvoeringsproblemen; het in goede banen leiden daarvan gaat ten koste van veel ambtelijke capaciteit.

De uitvoerende diensten hebben veel inspanning moeten leveren om de bedrijven de informatie te laten leveren die nodig is voor beoordeling van de risico's. Daarbij hebben zij gewerkt met een tweesporenbeleid: het overleg werd veelal gecombineerd met een vorm van handhaving door de provincies. Bij duidelijke overschrijding van de wettelijke termijnen hebben de bedrijven een vooraanschrijving ontvangen. In specifieke gevallen hebben bedrijven toestemming gekregen voor verlenging van de termijnen, indien zij daarom met plausibele redenen hadden verzocht.

Ondanks de tekortkomingen bij het aanleveren van informatie door de bedrijven heeft het bevoegd gezag zoveel mogelijk vastgehouden aan de voorgenomen inspecties. Dit om de beoordelingstermijnen niet te ver te doen uitlopen en in een zo vroeg mogelijk stadium zicht te krijgen op de risico's op de bedrijven. Alleen als wezenlijke elementen van het VR en/of VBS ontbraken is dit reden geweest voor uitstel van de inspecties. Dit heeft erin geresulteerd dat in 2001 bij 101 van de 103 bedrijven een inspectie is uitgevoerd. Bij 41 bedrijven betrof dit een gedeeltelijke inspectie, namelijk op het VBS; inspectie van de resterende onderdelen van het VR volgt in 2002.

De uitgevoerde inspecties zijn veel intensiever dan normale inspecties in het kader van toezicht en handhaving. Daarmee kwamen in een aantal gevallen tekortkomingen boven water die niet eerder in het kader van regulier toezicht waren gesignaleerd, dan wel tekortkomingen die tot verduidelijking of aanpassing van een vergunning aanleiding gaven.

Naar aanleiding van de uitgevoerde inspecties hebben de bevoegde gezagen tot op heden bij 36 bedrijven maatregelen voorgeschreven. Indien de bedrijven deze verbeteringen nog voor het ambtelijk eindoordeel hebben doorgevoerd, nemen de bevoegde gezagen deze aanpassingen waar mogelijk in beschouwing bij het eindoordeel.

Door deze werkwijze is in 2001 een duidelijk beeld ontstaan van de veiligheidssituatie bij de meest risicovolle bedrijven in Nederland en zijn deze bedrijven aangesproken op concrete verbeteringen daarvan.

Ten aanzien van de afronding van de ambtelijke beoordelingstrajecten is de planning als volgt:

- Naar verwachting zullen bij 6 van de in totaal 9 coördinerende bevoegde gezagen de ambtelijke oordelen van provincie, Arbeidsinspectie en Brandweer (kernregio) binnen de wettelijke termijn worden afgerond. Dit betreft de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel, Gelderland, Zeeland en Limburg.
- De provincie Groningen is momenteel reeds ver gevorderd met het beoordelingstraject. Deze provincie voorziet echter nog veel problemen rond de afstemming van de oordelen van de betrokken overheden. Om die reden verwacht provincie Groningen dat het gezamenlijke beoordelingstraject voor de zes VR-2001 bedrijven niet binnen de termijn kan worden afgerond.
- In de regio's van DCMR en Zuid-Holland lopen de ambtelijke beoordelingstermijnen naar verwachting door tot eind 2002. Voor hen geldt dat zij tezamen bijna 50 % van het landelijk aantal provinciale bedrijven moeten inspecteren en beoordelen. Deze bedrijven bestaan meestal uit meerdere fabrieken of bedrijfsonderdelen, die ieder hun aandacht bij inspectie en beoordeling vergen. Veel van deze bedrijven behoren landelijk tot de grootste in hun bedrijfsklasse. Met de beschikbare menskracht is een piekbelasting van deze omvang voor de DCMR, de Arbeidsinspectie en de kernregio van de Brandweer tezamen niet met een voldoende kwaliteit in een kortere periode uit te voeren. Dit beïnvloedt ook de menskracht die door dezelfde diensten van de Arbeidsinspectie en de kernregio van de brandweer voor andere provinciale en gemeentelijke bedrijven in de provincie Zuid-Holland beschikbaar kan worden gesteld.
Gekozen is om die reden voor een gefaseerde aanpak waarbij allereerst voor de BRZO-bedrijven (VR-2001, PBZO) het VBS diepgaand is geïnspecteerd en bedrijven aangeschreven zijn op het wegnemen van gesignaleerde tekortkomingen. In 2001 zijn in de regio's van DCMR en Provincie Zuid-Holland op die wijze bij circa 75 bedrijven VBS-inspecties uitgevoerd, waaronder bij 45 VR-2001 bedrijven.
- De regio's van DCMR en provincie Zuid-Holland buiten beschouwing latend, wordt naar verwachting voor 90 % van de provinciale VR-2001 bedrijven het ambtelijke beoordelingstraject binnen de wettelijke termijn afgerond.

Momenteel is er geen nauwkeurig beeld van de termijn waarop de bestuurlijke beoordelingstrajecten geheel zullen worden afgerond. Bedacht moet worden dat de bestuurlijke besluitvorming in het BRZO'99 is opgebouwd uit het zelfstandig oordeel van een vijftal bevoegde besturen, te weten het College van Gedeputeerde Staten, de directeur van de Arbeidsinspectie en – voor het aspect 'openbare veiligheid'- de Burgemeester, het College van B&W en het Bestuur van de Regionale Brandweer. Het bestuurlijk oordeel over een veiligheidsrapport omvat de samenvoeging door Gedeputeerde Staten van het zelfstandig oordeel van deze besturen en kan pas in principe worden vastgesteld nadat alle genoemde besturen hun oordeel gegeven hebben. Het moment van het naar buiten treden wordt daarmee bepaald door het bestuur dat de langste doorlooptijd voor haar beslissing nodig heeft.

Om de stap van beleid naar realisatie van beleid te kunnen maken blijken veel concretisering en werkafspraken nodig. In 2001 zijn daar belangrijke vorderingen in gemaakt. Het ontbreken van adequate criteria voor de beoordeling van risico's is echter een gemis dat de consistentie en transparantie van het veiligheidsbeleid beïnvloedt.

3. Werkafspraken voor een adequate uitvoering

3.1 Inleiding

De gezamenlijke werkafspraken zijn tot stand gekomen in een viertal bijeenkomsten van BRZO-coördinatoren van provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's van de Brandweer in de tweede helft van 2001. De impuls aan het gemeenschappelijk denken over de problematiek en het maken van werkafspraken vergt een tijdsinvestering, waarvoor VROM aan de gezamenlijke provincies een additionele subsidie heeft toegekend. Hiermee was de inhuur van een procesondersteuner / facilitator mogelijk. Op deze manier werd voorkomen dat deze werklust louter rustte op medewerkers die primair hun tijdsbesteding hebben moeten richten op het uitvoeren van het BRZO'99 in hun eigen provincie.

De gezamenlijke werkafspraken hebben betrekking op:

- het omgaan met niet-volledige veiligheidsrapporten;
- de beoordeling van risico's door de Arbeidsinspectie, kernregio's en de provincies;
- het omgaan met verschillen tussen maatschappelijk taalgebruik en het juridisch taalgebruik van het BRZO'99 (het begrip 'onaanvaardbare risico's');
- de te ondernemen handhavingsacties in die situaties waar daar aanleiding toe is, door het betrokken bevoegde gezag;
- het inspelen op de complexe bestuurlijke besluitvormingsstructuur in het BRZO'99;
- de uitvoeringsplanning voor PBZO- en VR 2002 bedrijven in 2001;

In het onderstaande gaan de gezamenlijke provincies in op de gemaakte werkafspraken van provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's van de Brandweer. Ook de overwegingen die bij het opstellen een rol gespeeld hebben, worden waar nodig weergegeven.

3.2 Niet-volledige veiligheidsrapporten

Het BRZO'99 heeft als uitgangspunt dat de betreffende bedrijven hun veiligheidsrapport tijdig en compleet inleveren bij het Bevoegd Gezag. Voor die situaties waar het veiligheidsrapport niet compleet blijkt te zijn kan het Bevoegd Gezag één keer aanvullende informatie vragen. Het bedrijf krijgt volgens het BRZO'99 een termijn van maximaal 6 weken om die aanvullende informatie te leveren.

De gezamenlijke provincies achten deze uitgangspunten in beginsel juist. Gebleken is echter dat de uitvoeringspraktijk zodanig afwijkt van de in het BRZO'99 beschreven situatie dat aanvullende werkafspraken tussen provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's noodzakelijk bleken.

De afwijkingen zijn tweërlei. In de eerste plaats bleek dat het in vrijwel alle gevallen noodzakelijk was aanvullende informatie te vragen. In veel gevallen ontbraken dermate veel (dan wel specifieke en/of gedetailleerde) gegevens dat het fysiek onmogelijk zou zijn om dat aan te leveren binnen 6 weken. Voor die situaties is een zo kort mogelijke, doch redelijke termijn afgesproken, nadat een handhavingstraject is ingezet. De daadwerkelijk verleende termijn is gebaseerd op de redelijkheid in lijn met de (jurisprudentie in het kader van de) Algemene wet bestuursrecht en het BRZO'99. Argumenten voor langere termijnen waren met name de hoeveelheid en complexiteit aan te leveren gegevens en de benodigde termijn voor uitwerking. Dergelijke argumenten hebben geleid tot termijnen in de orde van

grootte van 2-6 maanden. Soms waren er zelfs gronden aanwezig voor een langere termijn (voorbeeld Muiden Chemie, bevoegd gezag Rijk, termijn 10 maanden).

In de tweede plaats bleek in veel gevallen ook de aanvullende informatie nog niet voldoende te zijn om tot een adequate beoordeling te kunnen komen, zodat een tweede keer om aanvullende informatie moest worden gevraagd. Soms is er door het Bevoegd Gezag voor gekozen om niet opnieuw nadere informatie te vragen, maar de behoefte aan nadere informatie te expliciteren bij de inspectie van het betrokken bedrijf en in dat kader nadere afspraken te maken over de aard en termijn van nader beschikbaar te stellen informatie.

Werkafspraken

Om aan deze afwijkingen het hoofd te bieden zijn werkafspraken tussen provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's gemaakt. De werkafspraken beogen de beide juridische regimes (Algemene wet bestuursrecht en het BRZO'99) te combineren.

- Een bedrijf krijgt indien nodig een redelijke, maar zo kort mogelijke termijn (in lijn met de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie) om aanvullende informatie te leveren. Deze termijn kan afhankelijk van de hoeveelheid en/of complexiteit van de gegevens langer zijn dan de termijn van 6 weken uit het BRZO'99. De afspraak wordt gecombineerd met een handhavingstraject;
- Indien een bedrijf in gebreke blijft om de aanvullende informatie (tijdig) te leveren wordt handhavend opgetreden (zie voor de beschrijving van het handhavingbeleid paragraaf 3.6);
- Indien noodzakelijk wordt een tweede keer om aanvullende informatie gevraagd. Ook hiervoor geldt dat een redelijke, maar zo kort mogelijke termijn wordt gegeven en dat handhavend wordt opgetreden als het bedrijf in gebreke is gebleven;
- De overheid dient zo spoedig mogelijk inzicht te hebben in de daadwerkelijke veiligheidssituatie bij het betrokken bedrijf. Dat betekent dat in principe een (VBS of VBS/VR) inspectie in 2001 plaatsvindt, ook voor die situaties waar het bedrijf onvoldoende gegevens heeft aangeleverd om al een VR-inspectie en VR-beoordeling mogelijk te maken. Wanneer er ten tijde van de inspectie onvoldoende gegevens zijn geleverd, dan moet de inspectie gezien worden als een 'voorinspectie'. De volledige inspectie komt dan in een later stadium;
- De schorsing van de beoordelingstermijn eindigt op het moment dat voldoende informatie is geleverd om een beoordeling adequaat te kunnen doen;
- Indien een bedrijf een volledig herzien veiligheidsrapport levert, start de beoordelingstermijn na het indienen van het herziene veiligheidsrapport;
- Indien een bedrijf n.a.v. de inspectie tijdig nieuwe informatie levert, dan wordt die informatie waar mogelijk in beginsel meegenomen in het eindoordeel.

Het zal duidelijk zijn dat de afwijkingen forse gevolgen hebben gehad voor de uitvoeringsplanning van de uitvoerende diensten. In een aanzienlijk aantal gevallen loopt ten gevolge van het bovenstaande de beoordelingstermijn door tot in 2002. Hier wordt nader op in gegaan bij de kwantitatieve verantwoording in deze rapportage.

3.3 Criteria voor de beoordeling van risico's

Aan het inwerkingtreden van het BRZO'99 is een lange en intensieve voorbereiding voorafgegaan. Alle partijen hebben een maximale inspanning gedaan om vooraf een zo groot mogelijke duidelijkheid te verschaffen. De totstandkoming van het RIB / CPR-20 is daarvan een sprekend voorbeeld.

Desondanks blijkt in de uitvoering dat soms wezenlijke beleidselementen nog niet zijn ingevuld. Dit betreft met name de beoordelingscriteria die de beleidsvrijheid van de vijf bestuursorganen (de Inspecteur Arbeidsinspectie, het bestuur van de regionale Brandweer, het College van Burgemeester en Wethouders, de Burgemeester en het College van Gedeputeerde Staten) invullen. In de IPO-notitie ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg van 29 mei 2001 is het ontbreken van beoordelingscriteria voor openbare veiligheid en arbeidsveiligheid als afbreukrisico voor het afronden van de besluitvorming gesignaleerd.

Op basis van welke criteria wordt van geval tot geval besloten of voldaan wordt aan het veiligheidsniveau van het BRZO'99 (met andere woorden of risico's 'aanvaardbaar' zijn of juist niet)? Omwille van de kwaliteit van de overheidsbesluitvorming en ten behoeve van een harmonieuze samenwerking is inzicht in de wederzijds te hanteren criteria gewenst. Dit laat overigens onverlet dat de daadwerkelijke afweging van geval tot geval door het betrokken bestuursorgaan plaatsvindt.

De drie betrokken diensten (provinciale milieudiensten, Arbeidsinspectie en de kernregio's van de Brandweer) hebben daarom overlegd over de criteria voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's. De stand van zaken is als volgt:

Beoordelingscriteria arbeidsveiligheid (Arbeidsinspectie)

De Arbeidsinspectie beschikt zowel op organisatorische aspecten als op technische aspecten over globale beoordelingscriteria, die echter vertaald moeten worden naar de praktijk.

De globale criteria voor de aanvaardbaarheidsbeoordeling worden thans per geval door de Arbeidsinspectie geïnterpreteerd en toegepast (expert judgement). Omwille van eenduidig en transparant overheidshandelen is het gewenst deze globale criteria verder uit te werken.

Zolang deze uitwerking in criteria niet heeft plaatsgevonden vermijdt de Arbeidsinspectie een expliciet oordeel over de aanvaardbaarheid van risico's, maar richt zich uitsluitend op de door het bedrijf te realiseren verbeterpunten.

Beoordelingscriteria openbare veiligheid (kernregio Brandweer)

Ook voor 'openbare veiligheid' ontbreken criteria voor de beoordeling van risico's. Een ambtelijke brief van het Ministerie van BZK (augustus 2001) geeft enige contouren, welke echter nog nader operationeel moeten worden ingevuld om tot een zekere eenduidigheid en transparantie in toepassing te kunnen komen. De contouren hebben betrekking op (a) preventie door een bedrijf, (b) de mogelijkheden tot zelfredzaamheid van de bevolking en (c) de mogelijkheden van de hulpverleningsorganisaties.

De kernregio's adviseren in het kader van het BRZO'99 alleen over ad (a). De andere punten passen niet bij de beoordeling van het veiligheidsrapport van een individueel bedrijf. Deze zullen bij de verdere uitwerking van rampbestrijdingsplannen door de gemeenten moeten worden ingevuld.

In het korte tijdsbestek vanaf augustus 2001 is het de kernregio's uiteraard niet mogelijk gebleken om alsnog landelijk gedragen criteria voor de beoordeling van de preventie door een bedrijf te genereren, zodat zij noodgedwongen op basis van expert judgement hun advies aan het bestuur opstellen. In lijn met de keuze van de Arbeidsinspectie hebben de kernregio's besloten een expliciet oordeel over de aanvaardbaarheid van risico's te vermijden. Het advies aan het bestuur richt zich uitsluitend op de door het bedrijf te realiseren verbeterpunten.

Beoordelingscriteria externe veiligheid (provincie)

Voor de inhoudelijke oordeelsvorming ten aanzien van externe veiligheid hanteren de provincies het volgende:

- Harde criteria zijn de normen voor het plaatsgebonden risico. Dit betreft de 10^{-5} contour bij gevoelige bestemmingen bij bestaande situaties (bestaand circulairebeleid van het Rijk) of een aanscherping daarvan (veelal 10^{-6}), in het provinciaal beleid (openbaar kenbare provinciale beleidsregel) of in het kader van een vergunning van een bedrijf. De aanscherping van het beleid voor bestaande inrichtingen in het NMP4 (naar 10^{-6}) kan nu nog niet als hard uitgangspunt worden gehanteerd als daarvoor geen basis vastligt in vergunning of het provinciaal beleid. Voorts wordt de oriënterende waarde van het groepsrisico gehanteerd;
- Bij het beoordelen of in het veiligheidsrapport voldoende maatregelen zijn getroffen zullen de provincies primair redeneren vanuit het ALARA-beginsel, ongeacht of er binnen de risicocontour van het bedrijf gevoelige bestemmingen zijn gelegen. Het tekortschieten van het veiligheidsbeheerssysteem is een zelfstandige reden om extra maatregelen te eisen;
- Indien de contour over gevoelige bestemmingen valt zullen additionele maatregelen worden voorgeschreven (met termijn voor realisatie). De inhoud van die additionele maatregelen ontlenen de provincies aan hetgeen bekend is van het beste bedrijf van de beste branche. Mogelijke maatregelen zijn het verhogen van het aantal specifieke 'lines of defence', het verkleinen van de systeeminhoud of het verplaatsen van installaties. Indien maatregelen niet mogelijk zijn of onvoldoende resultaat hebben, lijkt het voor de hand te liggen het bestuur te adviseren te besluiten tot sluiting of verplaatsing.

3.4 Maatschappelijk taalgebruik en juridisch taalgebruik

Het BRZO'99 kent als criterium voor besluitvorming de terminologie "risico's aanvaardbaar" en "risico's onaanvaardbaar". Het BRZO'99 kan zo gelezen worden dat iedere tekortkoming tot het oordeel "onaanvaardbaar" zou moeten leiden. Wetstechnisch is dit mogelijk een heldere onderverdeling. De uitvoerders van het BRZO'99 constateren echter dat ongewenste afwijkingen van geringe of grotere omvang bij de meerderheid van de VR-bedrijven optreden. De uitvoerders van het BRZO'99 zijn daarbij van mening dat het woord "onaanvaardbaar" maatschappelijk een zwaardere lading heeft dan in de ogenschijnlijk heldere dichotomie van het BRZO'99. Er is daarom gezocht naar een formulering die de communicatieve risico's welke verbonden zijn aan het gebruik van de woorden "risico's aanvaardbaar" of "risico's onaanvaardbaar" te ontsnappen, maar volledig recht doet aan de bedoelingen van het BRZO'99.

Werkafspraak

- In lijn met de formulering in het BRZO'99 bevat het beoordelingsrapport, waarin de bevindingen van het overheidsteam ten aanzien van het VR worden vastgelegd, een hoofdstuk "Advies m.b.t. de aanvaardbaarheid van de risico's". In dit hoofdstuk zijn vier paragrafen te onderscheiden:
 - gezamenlijk en afgestemd oordeel over het veiligheidsbeheerssysteem;
 - oordeel provincie;
 - oordeel Arbeidsinspectie;
 - oordeel kernregio Brandweer.
- De diverse oordelen betreffen de bevindingen en geconstateerde tekortkomingen. Hieruit vloeien voort:
 - suggesties voor verbetering, en/of
 - de vooraankondiging van maatregelen die buiten de reikwijdte van het aanvaardbaarheidsoordeel vallen en in separate trajecten zullen worden opgepakt (aanpassing Wm-vergunning in de context van de Wet milieubeheer, eis Arbeidsinspectie in de context van de Arbeidsomstandigheden).
- De termen 'aanvaardbaar' en 'onaanvaardbaar' worden niet gebruikt, maar de passage dat "niet wordt voldaan aan eisen volgend uit artikel 5 en artikel 10 BRZO'99". Een uitzondering hierop vormt de paragraaf over het oordeel van de provincie, waarin in elk geval een uitspraak voorkomt over de toetsing van de uitkomsten van de QRA aan de heersende risiconormering. 'Aanvaardbaar' is hier een geaccepteerd begrip. Ook in situaties waarin (acute) sluiting vereist is, zal de term 'onaanvaardbaar' gebruikt worden.
- De juridische status van het bestuurlijk oordeel is omstreden. Verschillende interpretaties blijken mogelijk. De provincies hebben na ampele overweging de volgende lijn gekozen. Ieder bevoegd gezag stelt een beoordelingsbrief op. In de beoordelingsbrief wordt verwezen naar een apart traject voor op te heffen tekortkomingen en te stellen voorwaarden. In dat geval is de beoordelingsbrief van het bevoegd gezag geen voor beroep vatbare beslissing. Ook de beoordelingsbrief van het coördinerend bevoegd gezag is dan geen voor beroep vatbare beschikking. Het oordeel over het veiligheidsrapport wordt op die manier losgekoppeld van formele vervolgentrajecten (toezicht- en handhaving) die passen binnen de gangbare procedures van Wet milieubeheer en de Arbeidsomstandighedenwet. Een ongewenste stapeling van beroepsmogelijkheden wordt op deze manier voorkomen.

3.5 Complexe bestuurlijke besluitvormingsstructuur

Het BRZO'99 heeft wel een intensieve samenwerking, maar geen wijziging van de bestuurlijke bevoegdheidsverdeling beoogd. De structuur voor de bestuurlijke besluitvorming is mede daardoor complex. Vijf bestuursorganen moeten gelijktijdig hun oordeel over de aanvaardbaarheid van risico's bij provinciale VR-bedrijven uitspreken: de Inspecteur van de Arbeidsinspectie, het Bestuur van de Regionale Brandweer, het College van Burgemeester en Wethouders, de Burgemeester en het College van Gedeputeerde Staten. Een adviesrol is weggelegd voor de waterkwaliteitsbeheerder.

De besluitvorming van het Bestuur van de Regionale Brandweer, het College van Burgemeester en Wethouders en de Burgemeester is gebaseerd op het advies van de kernregio van de Brandweer. Door de relatief grote afstand tussen ambtelijke advisering en het bestuur kost het inpassen van de besluitvorming in de totale beoordelingsprocedure kost (extra) tijd. De genoemde organen zijn bij de voorbereidende werkzaamheden immers maar zeer ten dele betrokken en hebben ieder hun eigen besluitvormingsprocedure en -ritme.

De besluitvorming door deze 3 bestuursorganen zal naar verwachting gemiddeld drie maanden in beslag nemen. Het feit dat de betrokken organen ook relatief weinig ervaring hebben met het BRZO'99 versterkt dit. Wanneer betrokken bestuurders niet voorbereidend geïnformeerd zijn, maar ook in geval van complexe situaties is uitloop niet denkbeeldig.

De conclusie luidt dan ook dat er weliswaar in de meeste gevallen tijdig (binnen wettelijke termijnen) een ambtelijk advies van de kernregio van de Brandweer is, maar niet een brief van alle bestuurlijke organen die hun oordeel over de aanvaardbaarheid moeten geven.

Werkafspraken

Om ongewenste effecten van de complexe bestuurlijke besluitvormingsstructuur zo veel mogelijk te vermijden is de volgende gezamenlijke werkafpraak tot stand gekomen:

- De kernregio van de Brandweer stuurt tegelijk met het advies aan de gemeentelijke organen een kopie van het advies naar het Bevoegd Gezag Wet milieubeheer;
- De kernregio van de Brandweer kan gemeentelijke afhandeling bespoedigen door acties in haar advies duidelijk te adresseren;
- De provincies proberen waar mogelijk de gemeentelijke afhandeling te bespoedigen door bijvoorbeeld ook gemeentelijke ambtenaren bij het overleg met het bedrijf te betrekken of in geval van complexe situatie op bestuurlijk overleg aan te sturen zodat gemeenten ook bestuurlijk voorbereid zijn op het moment dat ambtelijke adviezen gereed zijn;
- De provincie stuurt in beginsel geen officiële beschikking naar een bedrijf voordat het bestuurlijke besluitvormingstraject bij alle vijf organen is afgerond. Het BRZO'99 laat geen andere interpretatie toe.

3.6 Toezicht en handhaving

Het BRZO'99 introduceert geen wijziging van de bevoegdheden van de betrokken bestuursorganen. Eén van de gevolgen van dit uitgangspunt is dat het betrokken bevoegd gezag zelf verantwoordelijk is voor de inhoud van de besluitvorming binnen zijn aandachtsgebied, de rechtsgang van bedrijven die het met een besluit niet eens zijn en de handhaving voor aspecten binnen zijn aandachtsgebied. In het administratieve proces voorafgaande aan de beoordeling van het veiligheidsrapport is het bevoegd gezag in veel gevallen het coördinerend bevoegd gezag, in dit geval derhalve Gedeputeerde Staten.

Een adequaat toezicht en het adequaat handhavend reageren op ongewenste situaties achten de gezamenlijke provincies van groot belang. Om te voorkomen dat in een handhavingssituatie niet adequaat wordt gereageerd zijn gezamenlijke werkafspraken opgesteld die beogen op voorhand inzicht te geven in elkaanders prioriteiten en werkwijze. De gezamenlijke werkafspraken laten overigens de bestuurlijke afweging in een concrete handhavingssituatie onverlet.

Het bestuur heeft het primaat bij het handhavingsbeleid. Iedere provincie en de Arbeidsinspectie streeft daarom een bestuurlijke vastlegging van het handhavingsbeleid na. Ook de Raad van State heeft in diverse individuele handhavingsprocedures bestuurlijke vastlegging van het handhavingsbeleid vereist. Dit is voor de kernregio's van de Brandweer om bestuurlijke redenen (taakgebied onderscheidene gemeenten) helaas niet mogelijk. Getracht wordt hier van geval tot geval op in te spelen.

Werkafspraken

- De aanpak van tekortkomingen bestaat uit twee stappen, in het algemeen voorafgegaan door een concretisering van de tekortkoming (in het beoordelingsrapport, via een kennisgeving of een vooraankondiging). De twee stappen bestaan uit:
 - waarschuwing, zonodig gevolgd door
 - proces-verbaal / dwangsom
- De concretisering van de tekortkoming wordt door de drie diensten volledig gezamenlijk en eensluidend gedaan. Na deze stap kan de aanpak per dienst verschillen, maar blijft de onderlinge afstemming en communicatie in stand. Voor zover er een keuze mogelijk is tussen verschillende instrumenten wordt gezamenlijk gekozen voor het instrument met de hoogste scoringskans;
- De hoofdlijnen van het handhavingsbeleid van de provincies omvatten het volgende:

<input type="checkbox"/> <u>Situatie</u> : het niet voldoen aan een concreet voorschrift in het BRZO'99 is een overtreding <input type="checkbox"/> <u>Aanpak</u> : Voorwaarschuwingsbrief → PV / Dwangsom
<input type="checkbox"/> <u>Situatie</u> : het niet voldoen aan een niet-concreet voorschrift in het BRZO'99 is een tekortkoming <input type="checkbox"/> <u>Aanpak</u> : Afspraak (Plan van Aanpak) → Eis / Aanpassing verg. voorwaarden → Voorwaarschuwingsbrief → PV / Dwangsom
<input type="checkbox"/> <u>Situatie</u> : het niet voldoen aan een voorschrift uit CPR-20 kan een tekortkoming zijn. <input type="checkbox"/> <u>Aanpak</u> : Afspraak (Plan van Aanpak) → Eis / Aanpassing verg. voorwaarden → Voorwaarschuwingsbrief → PV / Dwangsom
<input type="checkbox"/> <u>Situatie</u> : het niet voldoen aan een voorschrift / aanbeveling uit het rapport van Technical Working Group # 4 (EC rapport) kan een tekortkoming zijn. <input type="checkbox"/> <u>Aanpak</u> : Afspraak (Plan van Aanpak) → Eis / Aanpassing verg. voorwaarden → Voorwaarschuwingsbrief → PV / Dwangsom
<input type="checkbox"/> <u>Situatie</u> : de aanwezigheid van een situatie die als een ernstige overtreding wordt beschouwd <input type="checkbox"/> <u>Aanpak</u> : Stillegging en PV
<u>Situatie</u> : de constatering van een hoeveelheid tekortkomingen die beschouwd kunnen worden als "duidelijk onvoldoende" om de risico's van zware ongevallen te voorkomen resp. de gevolgen daarvan te beperken <input type="checkbox"/> <u>Aanpak</u> : Stillegging en PV

Legenda: → staat voor 'leidt zonodig tot'

3.6 Geheimhouding informatie

In de Seveso II-richtlijn is de mogelijkheid geboden om bepaalde delen van een Veiligheidsrapport niet openbaar te maken. Hierbij wordt 'het voorkomen van sabotage' als een criterium genoemd. In het BRZO'99 wordt dit niet expliciet uitgewerkt. Conform de invulling hiervan bij vergunningaanvragen wordt door verwijzing naar de Wet Milieubeheer de mogelijkheid geopend dat een bedrijf het bevoegd gezag verzoekt bepaalde informatie geheim te houden en daartoe een tweede tekst (ten behoeve van openbaarmaking) aan te leveren. Het bevoegd gezag kan hiermee instemmen indien er sprake is van 'bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens'.

Naar aanleiding van de terroristische aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 is door het bedrijfsleven in oktober 2001 aan de betrokken departementen en enkele bevoegde gezagen aandacht nadrukkelijk gevraagd de huidige praktijk van actieve openbaarmaking zodanig aan te passen dat

sabotagegevoelige informatie alleen beschikbaar is voor de verantwoordelijke autoriteiten.

Door de provincies is het verzoek van het bedrijfsleven onderschreven. Daarbij is gesignaleerd dat de jurisprudentie deze interpretatie van de titel 'beveiligingsgegevens' uit artikel 19, eerste lid van de Wm niet zonder meer mogelijk lijkt te maken.

Binnen het Ministerie van VROM wordt groot belang aan het maken van goede afspraken over dit onderwerp toegekend; om deze reden is onder andere de mogelijkheid overwogen van een verzoek aan de bevoegde gezagen van een 'moratorium' ten aanzien van het actief openbaar maken van de Veiligheidsrapporten. Daartoe is uiteindelijk niet besloten.

Wel zijn in een overleg tussen de meest betrokken departementen, het bedrijfsleven, IPO en VNG op 7 december jl. afspraken over dit onderwerp gemaakt. Zo is als gemeenschappelijke lijn geformuleerd dat geheimhouding op grond van 'sabotage of terreurdreiging' verdedigbaar is bij specifieke gegevens van installaties, de gedetailleerde plattegrond van het bedrijf en gedetailleerde scenario's. Hulpverleners en de eigen werknemers dienen van deze geheimhouding te worden uitgezonderd. De gemaakte afspraken in dat overleg voorzien onder andere in een brief van de betrokken Ministers aan het bedrijfsleven en de bevoegde gezagen welke januari/februari 2002 zal worden verzonden en het alsnog verduidelijken van de juridische basis van deze titel voor geheimhouding.

Werkafpraak

In afwachting van nadere standpuntbepaling door de betrokken Ministers is in eerste instantie door de provincies besloten de definitieve bestuurlijke afronding en actieve openbaarmaking van alle Veiligheidsrapporten aan te houden. Dit in het licht van het door het Ministerie overwogen 'moratorium'.

Nadat de gevraagde duidelijkheid van de betrokken Ministers niet snel werd verkregen is door de provincies besloten om:

- de bedrijven de mogelijkheid te bieden om te verzoeken tot 'geheimhouding' op grond van sabotage of terreurdreiging, conform de tekst van de Seveso II – richtlijn; de provincies achten de geheimhouding van gedetailleerde gegevens over installaties, scenario's en de plattegronden van een bedrijf gerechtvaardigd;
- bedrijven alsnog de mogelijkheid te bieden om daartoe een 'tweede versie' (versie die openbaar gemaakt kan worden) op te stellen, binnen een daartoe te stellen 'redelijke termijn';
- een 'werkdocument' op te stellen waarin voor de eigen besluitvorming gedetailleerd wordt vastgelegd voor welke onderdelen van een Veiligheidsrapport kan worden verzocht tot 'geheimhouding' op gronden van sabotage/terreurdreiging; dit document is in januari 2002 gereed; de definitieve besluitvorming conform het RIB over een verzoek van een bedrijf aan te houden totdat de aangekondigde brief van de betrokken ministers is ontvangen en een gedegen juridische basis voor deze voorgenomen besluiten over geheimhouding door de departementen is aangegeven.

De provincies onderkennen dat door deze opstelling vertraging bij de actieve openbaarmaking van vele maanden kan ontstaan. De provincies achten dit, gegeven de belangen die in het geding zijn en gegeven de opstelling van de betrokken departementen, verantwoord.

3.8 PBZO- en VR 2002 bedrijven in 2001

In 2001 is niet alleen gewerkt aan de beoordelingsprocedure voor de zgn. VR-2001 bedrijven, maar in een aantal gevallen ook aan VR-2002 bedrijven of PBZO-bedrijven. Ook daar doen zich immers soms situaties voor die al in 2001 om overheidsaandacht vragen. Tijdens het bestuurlijk overleg op 29 mei 2001 is besproken dat gemeenten en provincies zelf verantwoordelijk zijn voor de prioriteitenstelling ten aanzien van het totaal van bedrijven die onder het BRZO'99 vallen. Het is niet wettelijk nodig om voor alle PBZO-bedrijven de inspecties in 2001 uit te voeren, maar diverse provincies hebben hier nadrukkelijk wel naar gestreefd. Uit inspecties blijkt dat juist bij PBZO-bedrijven achterstanden bestaan bij het hebben en daadwerkelijk implementeren van een goed veiligheidsbeheerssysteem. Het inspecteren stimuleert het tijdig opstellen (c.q. verbeteren en implementeren) van een veiligheidsbeheerssysteem.

Werkafpraak

- PBZO-bedrijven: daar waar mogelijk worden inspecties al in 2001 uitgevoerd;
- VR-2002 bedrijven: een aantal provincies heeft ook in deze gevallen in 2001 al een inspectie van het veiligheidsbeheerssysteem uitgevoerd.

4. Voortgang van de uitvoering in 2001

4.1 Provinciale bevoegde gezagen en aantal veiligheidsrapporten

Tabel 1 geeft een overzicht van de provinciale bevoegde gezagen en het aantal veiligheidsrapporten dat zij in 2001 te beoordelen hebben.

Tabel 1. *Overzicht provinciale bevoegde gezagen en aantal veiligheidsrapporten dat zij in 2001 te beoordelen hebben.*

Provinciaal bevoegd gezag	Aantal VR-2001 bedrijven	Bijzonderheden
Drenthe	0	
DCMR	42	
Gelderland	3	
Groningen	6	
Flevoland	0	
Friesland	0	
Limburg	11	7 VR werden ingediend door 1 bedrijf, waarvan 7 fabrieken in februari 2001 een VR moesten indienen
Noord-Brabant	10	
Noord-Holland	12	
Overijssel	4	
Utrecht	0 (2)	2 bedrijven dienden op 3 februari 2001 een VR in te dienen. Dit deden zij in respectievelijk februari en april 2001. In de loop van 2002 heeft 1 bedrijf besloten om medio 2002 te sluiten. Beide bedrijven hebben de hoeveelheid stoffen naar beneden gebracht, en zijn daardoor niet meer VR-plichtig.
Zeeland	12	
Zuid-Holland	3	
Totalen	103	

De getallen verschillen op onderdelen van de opgave van de IMH over 2001 doordat VR-2002 bedrijven in deze rapportage niet zijn meegenomen. Bovendien zijn enkele gemeentelijke bedrijven in later stadium alsnog aangemerkt als provinciaal BRZO-bedrijf.

Het is mogelijk dat niet alle bedrijven die volgens het BRZO'99 op 3 februari 2001 een veiligheidsrapport moesten indienen bij de provincies bekend zijn, doordat zij geen kennisgeving hebben ingediend. Dit is het gevolg van de complexiteit van het aanwijssysteem van het BRZO'99, met name voor bedrijven waar met vele verschillende gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. Voor dergelijke bedrijven is de aanwijzing moeilijk, doordat de classificatie van stoffen volgens de EC-regels vaak onduidelijk is.

Het valt niet uit te sluiten dat bij intensieve screening van de Wm-vergunningen door de gemeenten nieuwe 'VR-2001 bedrijven' naar voren komen die niet in deze rapportage zijn verwerkt. Het merendeel van de provinciale bevoegde gezagen heeft in de periode 1999-2000 reeds een dergelijke screening uitgevoerd.

4.2 Ontvangst veiligheidsrapporten

Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal veiligheidsrapporten (VR) dat de gemeenten in 2001 te beoordelen hadden met daarbij aangegeven het tijdstip van indienen van deze veiligheidsrapporten door de bedrijven.

Tabel 2. *Overzicht datum indiening van op 3 februari 2001 in te dienen veiligheidsrapporten bij het provinciale bevoegd gezag.*

Provinciaal bevoegd gezag	Aantal VR-2001 bedrijven	Datum indienen VR door de bedrijven (2001)							
		3 februari of eerder	februari (na 3 feb)	maart	april	mei	juni	juli	augustus
DCMR	42	21	14			4	2		1
Zuid-Holland	3	1	2						
Gelderland	3		2	1					
Groningen	6	5					1		
Limburg	11	7	3		1				
Noord-Brabant	10	4	6						
Noord-Holland	12	8	4						
Overijssel	4	4							
Utrecht**	(2)	(1)	(1)						
Zeeland	12	4	4	1		1	2 (*)		
Totalen	103	54 52 %	35 34 %	2 2 %	1 1 %	5 5 %	5 5 %	0 0 %	1 1 %

(*) Dit betreft twee geheel gereviseerde veiligheidsrapporten. De eerste versie van deze veiligheidsrapporten werd eerder ingediend (zie ook § 4.3.3).

(**) VR-trajecten later afgebroken; niet meegenomen in de totaaltellingen

Handhaving bij overschrijding indieningsdatum VR

Bij geringe overschrijding van de indieningsdatum (indiening in februari 2001) hebben de provincies geen handhavingsacties genomen. In de gevallen waarin het veiligheidsrapport niet voor 1 maart 2001 was ingediend hebben de provincies als volgt gereageerd (zie tabel 3):

Tabel 3. *Overzicht handhavingsacties bij ontvangst VR na 1 maart 2001.*

Provinciaal bevoegd gezag	Aantal VR-2001 bedrijven	Handhavingsacties vanuit provincies naar aanleiding van late indiening VR
DCMR	7	1 bedrijf: geen handhavingsacties, latere indiening is vooraf door bedrijf op plausibele redenen aangevraagd en door DCMR goedgekeurd 6 bedrijven: vooraanschrijving gezonden
Zuid-Holland	0	
Gelderland	1	geen handhaving
Groningen	1	vooraanschrijving
Limburg	1	vooraanschrijving
Noord-Brabant	0	
Noord-Holland	0	
Overijssel	0	
Utrecht	0	
Zeeland	4	4 bedrijven: vooraanschrijving

Volledigheid ingediende veiligheidsrapporten

Van de 103 ingediende veiligheidsrapporten is er slechts één direct als volledig beoordeeld. In alle andere gevallen hebben de provincies de bedrijven verzocht om aanvullende informatie.

4.3 Handelen bij noodzaak tot aanvullende informatie

4.3.1 Verleende termijn voor indienen aanvullende informatie

De provincies hebben bij hun verzoek om aanvullende informatie daarvoor conform het BRZO'99 een termijn van 6 weken gegeven. Een aantal bedrijven heeft in reactie hierop met argumenten om een langere termijn gevraagd. De betreffende provincies hebben in die gevallen toestemming gegeven voor de langere indieningstermijn. Het gaat om de volgende provincies:

- *Provincie Zeeland:*
 - 2 bedrijven verzoek tot uitstel tot respectievelijk 01/12/'01 en 31/12/'01, gehonoreerd wegens complexiteit van de gevraagde aanvullingen en het nieuwe beleid uit het NMP4;
 - Provincie Zeeland heeft bij 2 bedrijven na beoordeling van de eerste versie van het VR om een geheel nieuw VR gevraagd. Het bedrijf heeft dit begin juni 2001 geleverd. De Provincie heeft deze termijn gehonoreerd wegens complexiteit van het gevraagde VR. Het nieuwe beoordelingstraject van dit bedrijf is na ontvangst van het gereviseerde VR van start gegaan;
 - 3 bedrijven kregen uitstel tot 31/08/'01, vanwege de noodzaak tot overleg en onderlinge afstemming tussen overheden en bedrijven vanwege juridische situatie;

- 1 bedrijf had op 3 februari 2001 geen productie. De Provincie Zeeland heeft dit bedrijf uitstel verleend voor het leveren van de aanvullende informatie tot 3 maanden voor de herstart van de productie, nl. tot 31/08/2001.
- *Provincie Noord-Brabant:*
 - 1 bedrijf verzoek tot verlenging van de termijn tot 7 weken, gehonoreerd door Provincie;
 - bij 1 bedrijf betrof de aanvullende informatie geen nieuwe informatie, maar een toelichting op de onderbouwingen en keuzes van het VR (bedrijf had uitgebreid VR ingediend, maar dit voldeed niet aan het BRZO'99). Het betreffende bedrijf heeft voor het leveren van de gevraagde informatie 16 weken de tijd gekregen.
- *Provincie Overijssel:* 1 bedrijf kon de actuele gegevens niet op tijd leveren door gebrek aan menskracht. Dit bedrijf heeft uitstel gekregen tot half september 2001.

4.3.2 Indienen aanvullende informatie en handhaving vanuit de provincies

Het merendeel van de bedrijven heeft de aanvullende informatie tijdig ingediend. Handhavende acties vanuit de provincies waren niet nodig. Indien de overschrijding marginaal was (1 a 2 weken) hebben de provincies daarop niet gehandhaafd. In een aantal gevallen werd de aanvullende informatie niet binnen 6 weken ingediend, zonder dat de bedrijven daarvoor vooraf toestemming hadden van de provincies. Tabel 4 geeft een overzicht van de termijn waarop de bedrijven de aanvullende informatie hebben ingediend en acties die de provincies hebben ondernomen bij overschrijding van de termijn van 6 weken.

Tabel 4. *Overzicht termijn indienen aanvullende informatie en bijbehorende handhavingsacties.*

Provincie	Aantal VR-2001 bedrijven	Aantal bedrijven waaraan aanvullende informatie is gevraagd	Aantal bedrijven dat aanvullende informatie niet binnen 6 weken heeft ingediend	Handhaving bij overschrijding indieningstermijn
DCMR	42	42	30	geen (50 % marginale overschrijding)
Zuid-Holland	3	3	0	
Gelderland	3	3	2	vooraanschrijving
Groningen	6	5	3	vooraanschrijving
Limburg	11	11	0	
Noord-Brabant	10	10	3	vooraanschrijving
Noord-Holland	12	12	11	vooraanschrijving
Overijssel	4	4	0	
Utrecht*	(2)	(2)	0	geen
Zeeland	12	12	2	Geen: - 1 bedrijf liep voor in procedure (VR in oktober 2000 ingediend); - 1 bedrijf kreeg uitstel tot 3 maanden voor herstart
Totalen	103	102	51	

* VR-trajecten later afgebroken; niet meegenomen in de totaalstellingen

4.3.3 Beoordeling volledigheid aanvullende informatie

De provincies hebben de aanvullende informatie binnen enkele weken na ontvangst beoordeeld op volledigheid en juistheid. In het algemeen waren de veiligheidsrapporten samen met de ingediende aanvullende informatie naar het oordeel van de provincies voldoende compleet voor het uitvoeren van de inspecties en de beoordeling van de risico's.

Door de DCMR is de keuze gemaakt om niet met bedrijven in correspondentie en discussie te blijven over het al dan niet volledig zijn van de informatie en derhalve na de eerste aanvulling geen nieuwe aanvullende informatie te vragen. De nog resterende informatiebehoefte wordt gespecificeerd ingebracht bij de inspectiebezoeken aan de bedrijven

Verzoek extra aanvullende informatie

In dertien gevallen bleek het veiligheidsrapport samen met de ingediende aanvullende informatie nog niet voldoende voor het uitvoeren van de inspecties en/of de beoordeling van de risico's. De betrokken bevoegde gezagen hebben daarom een tweede maal aanvullende informatie aangevraagd. Het betreft de volgende provincies:

- Provincie Gelderland: 2 bedrijven (indiening 17/09/'01;
1 bedrijf nog niet ingediend;
- Provincie Overijssel: 1 bedrijf (indiening 06/12/'01);
- Provincie Limburg: 1 bedrijf (indiening 09/08/'01);
- Provincie Noord-Brabant: 2 bedrijven (indiening 01/08/'01 en 05/10/'01);

- Provincie Noord-Holland: 6 bedrijven (indiening 08/06/'01, 01/09/'01,
15/09/'01, twee maal 01/11/'01 en 11/11/'01);
- Provincie Zeeland: 1 bedrijf (had in 2001 grotendeels geen productie,
indiening 03/01/'02).

Gereviseerde veiligheidsrapporten

Binnen provincie Noord-Brabant en provincie Zeeland hebben zes bedrijven het hele veiligheidsrapport, inclusief de aanvullende informatie, op eigen initiatief ingetrokken. Bij vier bedrijven was de aanleiding het verzoek om aanvullende informatie. De twee andere bedrijven hebben het eerste veiligheidsrapport ingetrokken naar aanleiding van de inspecties en/of gewijzigde inzichten van het bedrijf.

De bedrijven hebben een geheel nieuw veiligheidsrapport opgesteld en de provincies verzocht om deze te gebruiken als basis voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de risico's. Na ontvangst van een gereviseerd veiligheidsrapport start een nieuw beoordelingstraject.

Tabel 5 geeft een overzicht van de datum van indiening van de gereviseerde veiligheidsrapporten.

Tabel 5. *Indieningsdata gereviseerde veiligheidsrapporten.*

Provincie	Indieningsdatum gereviseerd VR
Noord-Brabant	22/10/'01
	15/11/'01
Zeeland	08/06/'01
	18/06/'01
	30/11/'01
	december 2001

4.4 *Inspecties*

VBS- en VR-inspecties

De inspecties zijn onder te verdelen in de inspectie van het veiligheidsbeheersysteem (VBS-inspectie) en de inspectie van de overige aspecten van het veiligheidsrapport (VR-inspectie).

Bij de VBS-inspecties worden de documenten en procedures met betrekking tot het VBS op het bedrijf bestudeerd en wordt via interviews nagegaan in hoeverre het VBS daadwerkelijk geïmplementeerd is. De VBS-inspectie heeft het karakter van een audit.

Bij de VR-inspecties worden de achterliggende documenten van het VR bestudeerd, bijvoorbeeld de aanvalsplannen van de bedrijfsbrandweer en het ontwerp van de technische installaties. Via een rondgang over het bedrijf wordt gecontroleerd:

- of de technische en organisatorische 'lines of defence' van een aantal vooraf geselecteerde scenario's daadwerkelijk aanwezig zijn;
- wat de onderhoudstoestand is van de technische 'lines of defence';
- in hoeverre de operators bekend zijn met de werking van de beschermende voorzieningen;
- en zij deze maatregelen ook toepassen.

Eventuele onvolkomenheden in de kennisgeving worden bij de inspectie gecorrigeerd.

In veel gevallen is eerst een VBS-inspectie uitgevoerd, en in een later stadium de VR-inspectie. In een aantal provincies zijn de VBS- en VR-inspecties gecombineerd uitgevoerd.

Inspecties bij bedrijven met onvolledig VR

Om de voortgang van het beoordelingsproces niet in gevaar te brengen hebben deze provincies vastgehouden aan het vooraf opgestelde inspectieprogramma voor de betrokken bedrijven. Deze keus heeft soms geleid tot VBS-inspecties op basis van een niet geheel volledig VBS. De VR-inspecties zijn/worden pas uitgevoerd nadat alle essentiële informatie van het VR is ontvangen. De inspectie van ontbrekende onderdelen van het VBS zijn/worden dan in de tweede inspectie, de VR-inspectie, meegenomen.

Datum uitvoering inspecties

Tabel 6 geeft een overzicht van de (verwachte) datum van de uitvoering van de VBS- en VR-inspecties.

Met uitzondering van 2 bedrijven heeft in 2001 op alle bedrijven een inspectie van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) plaatsgevonden. Op één bedrijf in Noord-Brabant zal pas in januari 2002 de inspectie van het VBS plaatsvinden. Het betreffende bedrijf heeft in oktober 2001 een gereviseerd VR ingediend. Op dat moment hebben de betrokken bevoegde gezagen een nieuw beoordelingstraject gestart.

Op de meerderheid van de bedrijven (58 = 56 %) is in 2001 een VR-inspectie uitgevoerd. De VR-inspecties op de overige 45 bedrijven worden in 2002 uitgevoerd. In de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland, Overijssel en Zeeland is de oorzaak het uitvoeren van de VR-inspecties in 2002 gelegen in de onvoldoende kwaliteit en de late termijn indienen van de veiligheidsrapporten en/of de aanvullende informatie door de betreffende bedrijven. De kwaliteit van de beschikbare informatie was onvoldoende basis voor uitvoering van de VR-inspectie. Pas nadat het VR – inclusief de aanvullende informatie - voldoende is gebleken konden de inspecties worden ingepland. Hierdoor is de termijn waarop de overheid kan starten met de beoordeling vertraagd.

In 6 gevallen is het uitstel van de inspecties het gevolg van het intrekken van het eerste VR en het indienen van een gereviseerd VR.

In de regio's van DCMR en Zuid-Holland lopen de beoordelingstrajecten door tot eind 2002. Voor hen geldt dat zij tezamen bijna 50 % van het landelijk aantal provinciale bedrijven moeten inspecteren en beoordelen. Deze bedrijven bestaan meestal uit meerdere fabrieken of bedrijfsonderdelen, die ieder hun aandacht bij inspectie en beoordeling vergen. Veel van deze bedrijven behoren landelijk tot de grootste in hun bedrijfsklasse. Met de beschikbare menskracht is een piekbelasting van deze omvang voor de DCMR, de Arbeidsinspectie en de kernregio van de Brandweer tezamen niet met een voldoende kwaliteit in een kortere periode uit te voeren. Dit beïnvloedt ook de menskracht die door dezelfde diensten van de Arbeidsinspectie en de kernregio van de brandweer voor andere provinciale en gemeentelijke bedrijven in de provincie Zuid-Holland beschikbaar kan worden gesteld.

Gekozen is om die reden voor een gefaseerde aanpak waarbij allereerst voor alle BRZO-bedrijven (VR-2001, VR-2002, PBZO) het VBS is geïnspecteerd en bedrijven zijn aangeschreven op het wegnemen van gesignaleerde tekortkomingen. Tabel 6 noemt alleen de inspecties op de VR-2001 bedrijven. Het totaal aantal uitgevoerde inspecties in de regio's van DCMR en Provincie Zuid-Holland is derhalve hoger dan aangegeven in tabel 6 (circa 75 stuks).

Tabel 6. *Overzicht (geplande) datum uitvoering inspecties.*

Provincie	Aantal VR-2001 bedrijven	Type inspectie	Datum uitvoering inspecties								
			1 ^e kwartaal 2001	2 ^e kwartaal 2001	3 ^e kwartaal 2001	4 ^e kwartaal 2001	1 ^e kwartaal 2002	2 ^e kwartaal 2002	3 ^e kwartaal 2002	4 ^e kwartaal 2002	
DCMR	42	VBS		29	13						
		VR			3	7	10	8	5	9	
Zuid-Holland	3	VBS			2	1					
		VR			1		1	1			
Gelderland	3	VBS			3						
		VR			3						
Groningen	6	VBS		1	1	4					
		VR		1	1	4					
Limburg	11	VBS			8	3					
		VR			2	9					
Noord-Brabant	10	VBS			5	4	1				
		VR			3	3	4				
Noord-Holland	12	VBS	10	1		1					
		VR			1	7	4				
Overijssel	4	VBS			2	2					
		VR			2	1	1				
Utrecht*	(2)	VBS			(2)						
Zeeland	12	VBS	5	1	1	4		1			
		VR		2	1	7	1	1			
Totalen	103	VBS	15 (15 %)	32 (31 %)	35 (34 %)	19 (18 %)	1 (1 %)	1 (1 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	
		VR	0 (0 %)	3 (3 %)	17 (16 %)	38 (37 %)	21 (20 %)	10 (10 %)	5 (5 %)	9 (9 %)	

* VR-trajecten afgebroken; niet meegenomen in totaaltellingen

Handhaving naar aanleiding van de uitgevoerde inspecties

Tabel 7 geeft aan in hoeverre de betrokken bevoegde gezagen handhavingsacties of andere maatregelen hebben genomen naar aanleiding van de uitgevoerde inspecties.

Tabel 7. *Handhavingsacties of andere maatregelen naar aanleiding van de uitgevoerde inspecties.*

Provincie	Aantal VR-2001 bedrijven	Aantal bedrijven geïnspecteerd (minimaal VBS) voor 14/11/'01	Handhavingsacties of andere maatregelen naar aanleiding van inspecties
DCMR	42	42	Bij 17 bedrijven maatregelen voorgeschreven en Plan van aanpak voor doorvoering van de maatregelen gevraagd. Bij 25 bedrijven verbeterpunten aangereikt, waarover het vertrouwen wordt uitgesproken dat het bedrijf de aanbevelingen overneemt, hetgeen in een navolgende inspectie zal worden geverifieerd
Zuid-Holland	3	3	Bij 2 bedrijven Plan van aanpak gevraagd voor doorvoering van vereiste verbeteringen. Deze bedrijven hebben tevens een vooraanschrijving gekregen.
Gelderland	3	3	Geen.
Groningen	6	5	Geen.
Limburg	11	11	Geen.
Noord-Brabant	10	9	Bij 9 bedrijven maatregelen voorgeschreven.
Noord-Holland	12	12	Geen.
Overijssel	4	4	Bij 1 bedrijf maatregelen voorgeschreven.
Utrecht	2	0	
Zeeland	12	11	Bij 7 bedrijven Plan van aanpak gevraagd voor doorvoering van vereiste maatregelen. Van deze bedrijven heeft: - 1 bedrijf naar aanleiding van het inspectierapport het bedrijf tijdelijk gedeeltelijk stilgelegd totdat de maatregelen doorgevoerd waren; - 1 bedrijf niet tijdig het Plan van aanpak ingediend. Provincie Zeeland heeft dit bedrijf een vooraanschrijving gestuurd.

De provincies Gelderland, Groningen, Limburg en Noord-Holland hebben geen maatregelen voorgeschreven naar aanleiding de inspecties. Zij zullen de vereiste verbeteringen aangeven in het eindoordeel over de aanvaardbaarheid van de risico's.

4.5 *Eindoordeel aanvaardbaarheid risico's*

Ambtelijk oordeel

Tabel 8 geeft een overzicht van de data waarop de provincies, samen met de Arbeidsinspectie en de Brandweer, het ambtelijk oordeel over de aanvaardbaarheid van de risico's op de bedrijven hebben afgerond of verwachten af te afronden.

De wettelijke termijn voor beoordeling van de aanvaardbaarheid van risico's op basis van veiligheidsrapporten bedraagt 6 maanden. Deze termijn kan eenmaal met ten hoogste drie maanden worden verlengd. Alle provinciale bevoegde gezagen hebben voor alle VR-2001 bedrijven gebruik gemaakt van deze mogelijkheid tot verlenging.

Tabel 8 geeft een overzicht van het aantal bedrijven per provincie waarvan de ambtelijke beoordeling binnen de wettelijke termijn wordt afgerond. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De beoordelingstermijn wordt opgeschort indien aanvullende informatie niet binnen 6 weken werd geleverd (opschorting met de overschrijdingstijd);
- De beoordelingstermijn wordt opgeschort indien een tweede maal aanvullende informatie moet worden gevraagd (opschorting van de datum van ontvangst van de eerste set aanvullende gegevens tot de datum van ontvangst van de tweede set aanvullende gegevens);
- Bij indiening van een nieuw gereviseerd veiligheidsrapport gaat een nieuwe beoordelingstermijn van start op de indieningsdatum van het gereviseerde VR.

Tabel 8. *Overzicht (verwachte) datum ambtelijk oordeel.*

Provincie	Aantal VR-2001 bedrijven	(Verwachte) datum afronding ambtelijk oordeel Provincie, Arbeidsinspectie en Brandweer					Aantal VR beoordeeld binnen wettelijke termijn
		December 2001	1 ^e kwartaal 2002	2 ^e kwartaal 2002	3 ^e kwartaal 2002	4 ^e kwartaal 2002	
DCMR	42	11	7	9	4	11	15 (36 %)
Zuid-Holland	3	1	1	1			1 (33 %)
Gelderland	3	3					3 (100 %)
Groningen	6			6			1 (17 %)
Limburg (*)	11	11					11 (100 %)
Noord-Brabant	10	6		4			12 (100 %)
Noord-Holland	12	7	5				12 (100 %)
Overijssel	4	3		1			4 (100 %)
Utrecht (**)	(2)						
Zeeland (***)	12	5	2	4	1		12 (100 %)
Totalen	103	47 46 %	15 14 %	25 24 %	5 5 %	11 11 %	71 69 %

(*) Provincie Limburg zal eind december 2001 haar bestuurlijk oordeel over de risico's uitspreken, ook al ziet het er nu naar uit dat de bestuurlijke oordelen van de Arbeidsinspectie, Regionale Brandweer, Burgermeesters en Colleges van B&W dan niet gereed zullen zijn. In dat geval zullen de eindoordelen alleen ingaan op de aanvaardbaarheid van de externe risico's.

(**) VR-trajecten afgebroken; niet meegenomen in totaalstellingen

(***) Provincie Zeeland komt in 2001 tot een voorlopig oordeel voor 5 bedrijven. Het betreft hier een voorlopig oordeel, omdat Arbeidsinspectie en Brandweer in 2001 nog geen oordeel kunnen geven en het provinciale oordeel aangepast moet kunnen worden aan eventuele opmerkingen van Arbeidsinspectie en Brandweer.

Bestuurlijk oordeel

Na afronding van het ambtelijke oordeel zullen de betrokken overheden het bestuurlijke traject binnen hun eigen organisaties opstarten. Dit traject resulteert in ontwerp-beschikkingen omtrent de aanvaardbaarheid van de risico's en de te nemen maatregelen.

De coördinerende bevoegde gezagen hebben nog geen zicht op de termijn waarop de bestuurlijke trajecten zullen worden afgerond. Hiervoor zijn diverse redenen. Ten eerste hebben de betrokken overheden nog geen of slechts beperkte ervaring opgedaan met het bestuurlijke traject. Daarnaast bestaat er momenteel onduidelijkheid over het standpunt van de Rijksoverheid ten aanzien van het bestuurlijk oordeel en de aansluitende openbaarmaking van de veiligheidsrapporten in relatie tot de wens van het bedrijfsleven over geheimhouding in verband met

sabotage en terreur(dreiging). Tenslotte ligt het tempo van het bestuurlijke besluitvormingstraject voor een deel buiten de invloedssfeer van de coördinerende bevoegde gezagen, zoals blijkt uit de hierna volgende toelichting.

Voor de Arbeidsinspectie is dit traject eenvoudig, omdat de inspecteurs door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangewezen zijn om een bestuurlijk oordeel uit te spreken. Ook voor de provincies is dit traject relatief eenvoudig. Het ambtelijk oordeel over de externe risico's zal veelal binnen één a twee weken bestuurlijk worden geaccordeerd dan wel worden aangepast. Daar waar externe risico's aanwezig zijn, hebben de provincies al bestuurlijk overleg met de betrokken gemeenten gestart.

Wat betreft de rampenbestrijding is de besluitvorming gecompliceerd, en als gevolg daarvan naar verwachting tijdrovend. De advisering van de Seveso-medewerkers van de kernregio's van de Brandweer is bedoeld ter ondersteuning van een drietal, dat in de clusterregio te maken hebben met een wettelijke taak op het gebied van de voorbereiding op de rampbestrijding:

- Het bestuur van de regionale brandweer (voorbereiding v.d. coördinatie);
- Het college van burgemeester en wethouders (lokale voorbereiding middels planvorming, oefening, en informatieverstopping aan bevolking);
- De burgemeester (vaststelling rampenbestrijdingsplannen, opperbevel).

De Seveso-medewerkers van de kernregio's geven ondersteuning aan de hiervoor genoemde drie bestuursorganen. Voor deze drie bestuursorganen ligt het echter in de rede om, gelet op de verantwoordelijkheid van de clusterregio zelf, één en ander met tussenkomst van de eigen clusterregio te verzorgen. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de clusterregio het advies van de kernregio aanvult met een uitwerking op basis van het eigen regionaal beleid en zo komt tot een oordeel over de aanvaardbaarheid van de externe veiligheidsrisico's. Vervolgens kan dit oordeel door de clusterregio worden doorgezonden naar de diverse betrokkenen (waaronder de Commandant Gemeentelijke Brandweer). Hiermee blijft het voor gemeentebesturen helder dat hun eigen regio op dit gebied hun primaire gesprekspartner is. De gemeentelijke bestuursorganen kunnen met in acht neming van het advies van de eigen regionale brandweer hun eigen wettelijke taken en bevoegdheden uitoefenen en het bevoegd gezag Wm nader adviseren. Het bevoegd gezag Wm zal vervolgens, mede op basis van de adviezen van de diverse bestuursorganen, tot besluitvorming komen.

Vanwege het besluitvormingsproces ten behoeve van de rampenbestrijding verwachten de provincies dat de ontwerp-beschikking met het gecoördineerde bestuurlijke oordeel gemiddeld drie maanden na afronding van het ambtelijk oordeel gereed kan zijn. De gezamenlijke overheden hebben werkafspraken gemaakt om de het bestuurlijke besluitvormingstraject zo vlot mogelijk te doen verlopen (zie werkafpraak § 3.5).

5. De uitvoering van het BRZO'99 in 2002

In 2001 is op grote schaal praktijkervaring opgedaan met de werking van het BRZO'99. Op basis daarvan hebben de provincies, Arbeidsinspecties en kernregio's van de Brandweer hun werkwijze geconcretiseerd. Ook in 2002 zal dat het geval zijn. In verreweg de meeste situaties kunnen de uitvoerders van het BRZO'99 hiermee tot een adequate en efficiënte uitvoering van het BRZO'99 komen. Er zijn echter ook aspecten die beter kunnen of verdere uitwerking behoeven. Een deel daarvan ligt binnen onze eigen verantwoordelijkheden. De voornemens van de provincies zijn aan de orde in par. 5.1. Voor zover de aspecten vallen binnen de verantwoordelijkheid van het Rijk doen de uitvoerders van het BRZO'99 in par. 5.2 een aantal aanbevelingen.

5.1 *Beleidsvoornemens*

a. Beoordelen van veiligheidsrapporten en veiligheidsbeheerssystemen

In 2002 zal nog veel werk verricht moeten worden voor het beoordelen van veiligheidsrapporten. Deels door het doorlopen van procedures voor VR-2001 bedrijven, deels door de nieuwe procedures die voor VR-2002 bedrijven en PBZO-bedrijven opgestart zullen worden. De gezamenlijke provincies verwachten dat de uitvoering in 2002 opnieuw gekenmerkt zal worden door een grote werkdruk voor de uitvoerende diensten. In 2002 zullen alle procedures voor VR-2001 bedrijven worden afgerond. Voor VR-2002 bedrijven geldt hetzelfde, mits de veiligheidsrapporten tijdig en volledig zijn ingediend en de besluitvorming snel kan worden doorlopen.

b. Versterken van toezicht en handhaving

De inspectieprogramma's voor 2000/2001 waren nog vrij globaal van aard en ook niet altijd met de bestuurlijke status die het BRZO'99 vereist. Immers, de bedrijven waren veelal nog niet eerder vanuit BRZO-optiek en niet in samenwerking tussen provincie, Arbeidsinspectie en Brandweer geïnspecteerd. Op basis van de praktijkervaringen zal per provincie een nieuw inspectieprogramma opgesteld worden.

In het nieuwe inspectieprogramma zullen de bedrijfsspecifieke kennis en de in 2001 opgestelde beoordelingen worden herleid tot accenten in de beoordelingspunten en inspectiefrequenties.

In 2001 hebben de uitvoerders van het BRZO'99 werkafspraken op het gebied van de handhaving van het BRZO'99 opgesteld. Zij zullen de werkafspraken verder uitwerken (m.n. criteria voor handhaving preciseren).

Iedere provincie zal zorgdragen voor een bestuurlijk vastgesteld handhavingsbeleid voor het BRZO'99. Een deel van de provincies heeft dit overigens in 2001 al gedaan. Ook de Arbeidsinspectie streeft naar een geformaliseerd handhavingsbeleid.

De provincies zullen de mogelijkheid om het BRZO'99 toe te voegen aan de meerjaarprogramma's in het kader van de provinciale handhavingsovereenkomsten voorleggen aan betrokkenen (voor zover niet al gebeurd).

c. Inspelen op wijzigingen; actualiseren en completeren van de inventarisatie

In de brief van de minister van VROM aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 19 september 2001 over het Integraal Veiligheidsprogramma (TK 26 604, nr 13) is een aantal wijzigingen in de regelgeving aangekondigd die consequenties hebben voor de uitvoeringspraktijk. Dit heeft deels betrekking op de uitvoering van het BRZO'99, deels op andere wettelijke kaders (bv vervoersgebonden inrichtingen). Bij de bedrijven zelf is er sprake van een voortdurende dynamiek die consequenties

heeft voor het al dan niet aangemerkt worden als BRZO-bedrijf. Tevens zal de nieuwe Stoffen- en preparatenrichtlijn effecten hebben op de BRZO-plicht.

Iedere provincie zal in 2002, gelet op deze ontwikkelingen en conform de aanbevelingen van de IMH, het bedrijvenbestand opnieuw doornemen teneinde de inventarisatie van BRZO-plichtige bedrijven te actualiseren en te completeren.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de praktijkervaringen van de provincies, de Arbeidsinspectie en de kernregio's van de Brandweer in 2000 / 2001 doen de gezamenlijke provincies de volgende aanbevelingen aan de bewindslieden van VROM, BZK en SZW:

a. Aanpassen regelgeving naar aanleiding van praktijkervaringen

De provincies geven het Rijk in overweging om de regelgeving aan te passen op basis van de in 2000 en 2001 opgedane praktijkervaringen. De gezamenlijke provincies denken dan in het bijzonder aan

- het wijzigen van de 6-weeken termijn voor het leveren van aanvullende gegevens in een flexibele termijn
- het aanpassen van art 23 BRZO'99 (stilleggen door de Arbeidsinspectie mogelijk maken; het huidige artikel 23 blijkt in strijd met de SEVESO II-richtlijn)

b. Voorkomen piekbelasting over 5 jaar

In 2001 / 2002 worden de beoordelingen opgesteld voor alle VR-2001 en VR-2002 bedrijven. De hieruit volgende piekbelasting is uitermate inefficiënt. De beoordelingen hebben een maximale geldigheidsduur van 5 jaar. Dat leidt er toe dat in 2006 opnieuw een grote piekbelasting zal optreden. Dat is noch voor het indienend bedrijfsleven, noch voor de ingeschakelde adviseurs, noch voor het bevoegd gezag efficiënt en overigens ook niet nodig. De gezamenlijke provincies doen de aanbeveling deze hernieuwde piekbelasting te voorkomen door het vernieuwen van veiligheidsrapporten meer in de tijd te doen spreiden.

c. Uitwerken beoordelingscriteria

De provincies bevelen het Rijk aan om mede op basis van de nu opgedane praktijkervaring een landelijk project te starten ter uitwerking van de beoordeling van veiligheidsbeheerssystemen. Het IPO is bereid om met de andere uitvoerende overheden en met steun van VROM een onderzoek ter uitwerking van de beoordelingscriteria van het VBS te begeleiden. Daarnaast moeten de beoordelingscriteria voor arbeidsveiligheid en openbare veiligheid worden uitgewerkt. Tezamen met de al beschikbare criteria voor externe veiligheid is dan sprake van een samenhangend systeem van operationele criteria voor de beoordeling van een VBS en een veiligheidsrapport van een bedrijf.

d. Uitwerken ALARA

De gezamenlijke provincies bevelen aan om te onderzoeken of het mogelijk is het ALARA-beginsel uit te werken in de vorm van een handreiking van 'best practices', naar het voorbeeld van de Nederlandse Emissierichtlijn Lucht.

e. Opstellen incidentensysteem

De provincies bevelen aan om een systeem te doen ontwikkelen voor de analyse en evaluatie van incidenten en 'near misses', met het doel om dergelijke informatie over de grenzen van de provincies uit te wisselen en aldus het anticiperend vermogen van het bevoegd gezag te vergroten.

f. Handreiking domino-effecten tijdig gereed

In 2003 zullen de domino-effecten in beeld gebracht moeten worden. Teneinde dit goed en gestructureerd te kunnen doen, verzoeken de gezamenlijke provincies het Rijk al medio 2002 de eerder aangekondigde handreiking voor het inventariseren en beoordelen van domino-effecten gereed te hebben.

g. Verbeteren verdeling verantwoordelijkheden

De provincies bevelen aan te bezien of en in hoeverre de bestuurlijke besluitvorming bij de beoordeling van veiligheidsrapporten vereenvoudigd kan worden. Immers, in de huidige situatie is het bestuurlijk oordeel van vijf bevoegde gezagen vereist.

h. Voortzetten additionele subsidie voor interprovinciale werkzaamheden

De provincies verzoeken het Rijk op dezelfde basis als in 2001 additionele subsidie mogelijk te maken voor interprovinciale werkzaamheden (monitoringsrapportages, aanleveren bouwstenen voor landelijke evaluatie BRZO'99, genereren gezamenlijke werkafspraken).

De provincies hebben er behoefte aan om de werkzaamheden van de interprovinciaal coördinator nog een deel van 2002 voort te zetten. Achtergrond hiervan is:

- De wens om in vervolg op de monitoringsrapportage over 2001 ook over het eerste en tweede kwartaal van 2002 een monitoringsrapportage te doen opstellen. Dit zal enerzijds de voortgang van werkzaamheden in beeld brengen en anderzijds bouwstenen voor de door het Rijk geplande evaluatie van het BRZO'99 kunnen opleveren;
- De constatering dat een aantal procedures voor VR-2001 bedrijven in 2002 zal doorlopen, terwijl tegelijkertijd ook al veiligheidsrapporten door VR-2002 bedrijven worden ingediend en het beleid bij PBZO-bedrijven vorm moet krijgen. Tegelijkertijd zal verdere integratie van het veiligheidsbeleid moeten worden opgestart. De behoefte aan beleidsafstemming en stroomlijning blijft daardoor vooralsnog groot. Om de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van de uitvoering te versterken is het gewenst gezamenlijke werkafspraken op te stellen voor:
 - het omgaan met PBZO-bedrijven (vergelijk de werkafspraken voor het omgaan met VR-bedrijven);
 - communicatie van veiligheidsrisico's naar gemeenten en burgers;
 - de doorwerking van het veiligheidsbeleid in de ruimtelijke ordening;
 - opzet inspectieprogramma;
 - criteria voor handhaving.

i. Evaluatie personele capaciteit

De gezamenlijke provincies zijn van mening dat de uitvoering van het BRZO'99 veel meer tijd vergt dan oorspronkelijk gedacht. Daarom verzoeken zij een evaluatie van de noodzakelijke personele inzet in relatie tot de de door het Rijk beschikbaar gestelde middelen (flankerend beleid).

j. Opleiden van gemeentelijke brandweer

De uitvoerende diensten constateren met de IMH dat de achterstand in kennis en ervaring bij de gemeentelijke diensten groot, te groot is. Ook daar waar het 'provinciale' inrichtingen betreft is dit een belangrijk punt van aandacht. Immers, ook hier zijn de gemeentelijke brandweer en andere diensten bij de implementatie van het veiligheidsbeleid betrokken.

De gezamenlijke provincies pleiten dan ook voor aanvullende opleidingen voor de gemeentelijke brandweerambtenaren teneinde het gebrek aan kennis en ervaring in te lopen.

k. Afstemming regio-indeling Arbeidsinspectie / kernregio Brandweer / provincies

Ondanks de duidelijke wil tot samenwerking tussen de ambtelijke vertegenwoordigers van provincies, Arbeidsinspectie en kernregio's moeten de gezamenlijke provincies constateren dat het verschil in gebiedsindeling de samenwerking (communicatie, afstemming van beleid, handhaving) sterk compliceert. In lijn met het rapport-Oosting bepleiten de gezamenlijke provincies een vereenvoudiging van de samenwerkingsstructuur door de gebiedsindeling van de Arbeidsinspectie, Brandweer-kernregio's en provincies meer met elkaar in lijn te brengen.