
Meting toezichtlasten in het domein Chemie

Onderzoek naar de administratieve en ervaren lasten van toezicht binnen het domein Chemie

SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 – 602 4910
Fax: 030 – 602 4919
E-mail: info@siraconsulting.nl



Meting toezichtlasten in het domein Chemie

Onderzoek naar de administratieve en ervaren lasten van toezicht binnen het domein Chemie

Nieuwegein, 12 juni 2007

Drs. ing. P.M.H.H. Bex
Drs. P.A.M. van der Poll MSc

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doelstelling	4
1.3	De Meetmethodiek Toezichtlasten (MTL)	4
1.4	Afbakening domein Chemie	5
1.5	Selectie van bedrijven	6
2	Inspecties domein Chemie	7
2.1	Toezichthouders in het domein Chemie	7
2.2	Selectie van toezichthouders voor meting	8
3	Administratieve lasten van toezicht	10
3.1	Berekening van de administratieve lasten van toezicht	10
3.2	Administratieve lasten per inspectie	11
3.3	AL per bedrijf	13
3.4	Totaal overzicht AL van Toezicht domein Chemie	14
4	Kwalitatieve beoordeling van de lasten van toezicht	17
4.1	Berekening van de kwalitatieve beoordeling van toezicht	17
4.2	Belevingsfactoren van Toezicht	18
4.3	Rapportcijfers	19
4.4	Beleving lasten van toezicht	21
5	Conclusies en aanbevelingen	24
5.1	Conclusies	24
5.2	Aanbevelingen	25

Bijlagen

I	Beschrijvingen inspectiediensten
II	Literatuurlijst

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Toezicht heeft een belangrijke rol in de samenleving en dient de adequate uitvoering van wet- en regelgeving te waarborgen. Het kabinet verstaat onder toezicht conform de formulering van de Commissie Holtslag (1998) “het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren”.

Op 8 september 2006 heeft het kabinet besloten tot de start van het project Eenduidig Toezicht om uitvoering te geven aan de motie-Aptroot c.s.¹ In die motie vraagt de Tweede Kamer om de oprichting van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven per 1 januari 2009. De achtergrond daarvan is de vermindering van de onnodige last die bij bedrijven door het toezicht wordt veroorzaakt. Het kabinet richt zich met het project Eenduidig Toezicht op het per domein van toezicht reduceren van de toezichtlast voor bedrijven en instellingen met gemiddeld 25% en het verbeteren van de efficiency van inspecties en de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht.

Hiertoe zijn voor domein Chemie enkele pilots uitgevoerd of gestart. Zo is bijvoorbeeld in de provincie Limburg het project ‘Experiment Integrale Handhaving Chemelot-site’ gestart. Dit project is gericht op een vermindering van de toezichtlast voor bedrijven op het terrein van Chemelot te Sittard-Geleen door optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden tot samenwerking. De bevindingen van dit project en van andere projecten of onderzoeken (zie bijlage III voor literatuurlijst) zijn meegenomen in dit onderzoek.

De opdracht voor de VROM-inspectie is om in de loop van 2007 te komen tot de inrichting van een frontoffice voor het domein Chemie. Hiermee wordt een eerste invulling gegeven aan de motie door:

- De toezichtlasten voor bedrijven en instellingen met gemiddeld 25% te reduceren.
- Het verhogen van de efficiency van inspecties.
- Het verbeteren van de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht.

Het frontoffice Chemie moet het centrale aanspreekpunt zijn voor bedrijven en een coördinerende en regisserende rol vervullen naar de backoffices van de aangesloten (rijks)toezichthouders.

Om het effect van het frontoffice te kunnen monitoren is voorgenomen om de toezichtlasten te kwantificeren en te inventariseren op welke wijze deze kunnen worden gereduceerd. In deze rapportage zijn de toezichtlasten op hoofdlijnen in kaart gebracht voor het domein Chemie. Daarnaast worden de aanbevelingen, die door de bedrijven zijn gedaan om de toezichtlasten te reduceren, samengevat.

¹ Motie-Aptroot c.s., 23 februari 2006 door de Tweede Kamer aangenomen, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het project “Meting toezichtlasten domein Chemie” kan als volgt worden samengevat:

- *Het toepassen van de Meetmethodiek Toezichtlasten voor de toezichtlasten in het domein van de branche chemie met als doel:*
 - *Het systematisch in kaart brengen van de breed ervaren toezichtlasten die enerzijds ontstaan door de wijze waarop de overheid het toezicht in de branche chemie heeft vormgegeven en anderzijds door de manier waarop de verschillende toezichthouders met elkaar samenwerken en beleidsmatige doelen afstemmen.*
 - *Het identificeren van de aangrijpingspunten voor (a) het verminderen van de administratieve lasten van toezicht en de ervaren toezichtlasten voor de branche van de chemiebedrijven en (b) het verbeteren van de effectiviteit en de efficiency van het toezicht op deze bedrijven vanuit het perspectief van de bedrijven.*

Hierbij dient te worden opgemerkt dat bij de uitvoering van de meting op hoofdlijnen gebruik is gemaakt van de Meetmethodiek Toezichtlasten. Hiervoor is gekozen omdat bij de aanvang van het project door de bedrijven is aangegeven geen inspanning te willen leveren om informatie die reeds bij de overheid bekend is opnieuw aan te leveren. Bij de toepassing van de MTL is daarom zoveel mogelijk gebruik gemaakt van beschikbare bronnen en informatie. Daarnaast is informatie over inspectiewerkwijze en tijdsbestedingen ook aangeleverd door de inspectie. Deze informatie is samengevat en ter beoordeling voorgelegd aan de bedrijven. Hierbij is een deel van de ontbrekende gegevens door de bedrijven aangeleverd, echter op onderdelen – vooral de kwalitatieve beoordeling – werd nog geen volledig beeld verkregen.

Om toch voldoende inzicht te krijgen in de toezichtlasten is op 10 mei een workshop georganiseerd met de klankbordgroep, om de eerste resultaten te verifiëren met een bredere groep bedrijven en verder aan te vullen. Op basis van deze workshop zijn nog aanvullende gegevens achterhaald. Op deze wijze is met een beperkte inspanning van de zijde van het bedrijfsleven een maximum aan gegevens beschikbaar gekomen.

1.3 De Meetmethodiek Toezichtlasten (MTL)

Toezichtlasten zijn de lasten die bedrijven ondervinden om te voldoen aan de (informatie)verplichtingen voortvloeiend uit het toezicht. Administratieve lasten die rechtstreeks voortvloeien uit wet- en regelgeving (of vergunningen) en de nalevingskosten van wet- en regelgeving (of vergunningen) zijn in dit project niet meegenomen. Dit betekent dat alle tijd en kosten van bedrijven om te voldoen aan de voorschriften van hun vergunningen en direct uit de regelgeving niet worden meegenomen. Deze AL zijn reeds in kaart gebracht in de AL-nulmetingen die zijn uitgevoerd voor elk departement.

Onder toezicht worden hier de activiteiten controle en handhaving verstaan, het gaat hierbij om alle fasen van het toezichttraject (zie onderstaande tekstkader voor een toelichting hierop). De totale toezichtlasten bestaan uit de onderdelen:

1. De administratieve lasten van toezicht.
2. De ervaren lasten van toezicht.

Belangrijk bij de nulmeting is het onderscheid tussen de wel meegenomen Administratieve Lasten van Toezicht en de niet meegenomen Administratieve Lasten die direct voort komen uit wet- en regelgeving (of vergunningen). De berekende AL van Toezicht is alleen de tijd en het geld welke bedrijven kwijt zijn aan handelingen die zij moeten uitvoeren als gevolg van een inspectie. Handelingen die verplicht zijn op basis van regelgeving of vergunning voorschriften zijn hier geen onderdeel van. Ook de kosten die bedrijven maken om de geconstateerde gebreken te verhelpen, de nalevingskosten, worden niet meegenomen in dit onderzoek. In het onderstaande kader is een voorbeeld opgenomen om dit duidelijk te maken.

Kader 1. Het toezichttraject aan de hand van een voorbeeld

Sommige bedrijven zijn verplicht om een Milieujaarverslag (MJV) op te stellen. Naar aanleiding van het opgestelde MJV kan het bevoegde gezag een inspectie uitvoeren. Aan de hand van de stappen in deze inspectie is aangegeven welke handelingen wel en niet tot de AL van Toezicht worden gerekend.

Beschrijving handeling	AL van Toezicht	Toelichting
Opstellen Milieujaarverslag	Nee	Deze handeling is een verplichting in de <u>regelgeving</u> . Niet van een inspectie.
Klaarleggen van stukken ter voorbereiding van de inspectie.	Ja	Hierbij gaat het alleen om het verzamelen van de documenten.
Begeleiden van de inspecteur en beantwoorden van vragen.	Ja	Alle handelingen van medewerkers die nodig zijn voor de inspectie behoren tot de AL van Toezicht.
Eventueel nasturen van documenten.	Ja	Verzamelen en versturen van documenten is AL van Toezicht. Het opstellen van documenten <u>niet</u> tenzij deze alleen door de inspectie verplicht zijn.
Ontvangen en doornemen van de inspectierapportage.	Ja	Het doornemen van de rapportage en het intern communiceren van de gevolgen zijn <u>wel</u> AL van Toezicht.
Herstellen van gebreken.	Nee	Het aanpassen van plannen, het aanschaffen van nieuwe apparatuur en alle andere investeringen zijn <u>geen</u> AL van Toezicht.

In de volgende hoofdstukken worden de beide onderdelen van toezichtlasten nader toegelicht. Een uitgebreidere beschrijving is te vinden in de handleiding “Meetmethodiek Toezichtlasten v0.2” (Ministerie van Financiën en de projectdirectie Eenduidig Toezicht).

1.4 Afbakening domein Chemie

De chemische industrie is de op één (de voedings- en genotmiddelenindustrie) na grootste industriële bedrijfstak in Nederland en neemt 15 procent van de industriële productie voor haar rekening. De sector is internationaal samengesteld. Veel van de bedrijven hebben fabrieken in meerdere landen en werelddelen, waarbij in voortdurende onderlinge concurrentie wordt bepaald waar nieuwe investeringen en uitbreidingen worden gedaan. Deze bedrijven opereren overwegend op wereldschaal en moeten vanuit Nederland cq. West Europa door middel van een hoge mate van efficiëntie, procesautomatisering en innovatie concurreren met bedrijven in andere delen van de wereld, waar arbeidskosten en/of de kosten van energie en grondstoffen vaak lager zijn. Voor bijvoorbeeld de basischemie vertaalt zich dit in een voortdurende noodzaak tot procesverbetering en “debottlenecking” om de kosten

per eenheid product te reduceren. Voor de specialty chemicals (diverse hoogwaardige chemicaliën) komt de dynamiek meer vanuit de markt/product kant en is de time-to-market van producten essentieel.

De ontwikkeling van het frontoffice Chemie richt zich in eerste instantie op een selectie van circa 152 chemische bedrijven die basis- en fijnchemicaliënprocuderen, waar ongeveer 40.000 mensen werken. Het betreft hierbij zowel grote als kleine inrichtingen. In het onderstaande overzicht is weergegeven hoe deze bedrijven zijn verdeeld over de verschillende bevoegde gezagen en in welke BRZO²-categorie zij zijn ingedeeld³. De bedrijven in het onderzoek worden vertegenwoordigd door de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI).

Bevoegd gezag Wet milieubeheer	Inrichtingen		BRZO	Aantal	(%)
	Aantal	(%)			
Provincie	116	76%	VR	74	49%
Gemeente	36	24%	PBZO	17	11%
Totaal	152	100%	ARIE	17	11%
			geen	44	29%
			Totaal	152	100%

Figuur 1. Verdeling doelgroep over bevoegde gezagen en BRZO.

Een aantal bedrijven heeft als bevoegd gezag te maken met een milieudienst, zoals bijvoorbeeld de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR). Het betreft hier echter een taak die door een provincie of gemeente is gedelegeerd aan een milieudienst. In de bovenstaande figuur zijn de bedrijven ingedeeld, naar de overheid die officieel het bevoegde gezag is.

1.5 Selectie van bedrijven

Voor het onderzoek zijn een viertal bedrijven/locaties onderzocht. De selectie van deze bedrijven is gemaakt in overleg met de VROM-inspectie en de VNCI om een representatieve doorsnede te zijn van de doelgroep. Het betreft hier allen provinciale inrichtingen. De locatie van de betrokken inrichtingen zijn verspreid over heel Nederland.

In aanvulling op de gegevens die zijn verkregen bij de geselecteerde bedrijven is een bijeenkomst gehouden met vertegenwoordigers van diverse chemische bedrijven in Nederland. Tijdens deze bijeenkomst zijn de eerste resultaten van het onderzoek besproken. Uit deze bijeenkomst is gebleken dat er duidelijke verschillen bestaan in de toezichtslasten tussen gemeentelijke en provinciale inrichtingen. Daar in het onderzoek alleen provinciale inrichtingen zijn onderzocht zullen de resultaten in eerste instantie op dergelijke inrichtingen betrekking hebben.

² Besluit Risico's en Zware Ongevallen. Aan de hand van dit besluit worden eisen gesteld aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland ten aanzien van de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Bedrijven kunnen hierbij in twee categorieën vallen: 1) Veiligheidsrapport (VR)-plichting of 2) Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO)-plichtig. Daarnaast kunnen bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken ook te maken krijgen met de ARIE-regeling, waarin aanvullende eisen kunnen worden gesteld.

³ De verdeling is gemaakt op basis van het basisbestand doelgroep FO Chemie vs 0.3 van de VROM_Inspectie.

2 Inspecties domein Chemie

2.1 Toezichthouders in het domein Chemie

Chemiebedrijven kunnen te maken krijgen met 22 verschillende inspectiediensten. Hiervan zijn 6 lokale of regionale toezichthouders, de overige toezichthouders zijn rijksinspecties of landelijk georganiseerde toezichthouders.

In het onderstaande kader zijn de verschillende inspectiediensten weergegeven en is kort toegelicht welke, voor de chemie relevante, inspecties worden uitgevoerd. De inspectiediensten die regelmatig bij bedrijven binnen het domein Chemie inspecties uitvoeren zijn in dit overzicht als eerste vermeld, inspectiediensten die incidenteel bij chemiebedrijven inspecties uitvoeren zijn als laatste vermeld.

Kader 1. Overzicht toezichthouders Domein Chemie

1. *Provincie*. Dit betreft inspecties op door de provincie verleende vergunningen en ontheffingen. De belangrijkste hiervan is de vergunning Wet milieubeheer. Daarnaast voert de provincie ook de coördinatie voor de inspecties voor het Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO) bij inrichtingen waarvoor zij het bevoegde gezag is.
2. *Gemeente*. Dit betreft inspecties op door de gemeente verleende vergunningen en ontheffingen. De belangrijkste hiervan is de vergunning Wet milieubeheer. Daarnaast voert de gemeente ook de coördinatie voor de inspecties voor het Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO) bij inrichtingen waarvoor zij het bevoegde gezag is.
3. *Brandweer*. Inspectie op de naleving van de voorschriften uit de gebruiksvergunning en BRZO-inspecties.
4. *Arbeidsinspectie*. Inspecties op basis van specifieke toezichtsacties. Het betreft hier specifieke onderwerpen die politiek belangrijk worden geacht en waar projectmatig inspecties worden uitgevoerd. Daarnaast worden ook inspecties uitgevoerd op basis van de ARIE-regelgeving en neemt de arbeidsinspectie deel aan BRZO-inspecties.
5. *Waterschap*. Het betreft verschillende typen inspecties met betrekking tot de Wvo-vergunning en heffingen van het waterschap.
6. *Rijkswaterstaat*. Het betreft verschillende typen inspecties met betrekking tot de Wvo-vergunning.
7. *VROM-inspectie*. De VROM-inspectie voert eerste en tweede lijns toezicht uit bij chemiebedrijven. Het eerste lijnstoezicht bestaat uit specifieke toezichtsacties (projecten) en het toezicht op de besluiten van onder andere de Wet milieubeheer en de Wet milieugevaarlijke stoffen.
8. *Nederlandse Emissieautoriteit*. Het gaat hierbij om de inspectie op de naleving van de voorschriften behorende bij de CO₂ en NO_x-emissievergunning.
9. *Inspecties van de Belastingdienst/UWV*. Het gaat hierbij om de correcte afdracht belasting en sociale premies.
10. *Inspecties van de Douane*. Inspecties van goederen op entrepot en inspecties op de accijns op (rode) diesel.

Kader 1. Overzicht toezichthouder Domein Chemie (vervolg)

11. *Inspecties van de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA)*. Inspecties van ruimten waar met voedingsmiddelen worden gewerkt. Voor chemiebedrijven betreft het hier met name bedrijfskantines. Daarnaast voert de VWA inspecties uit van ruimten die zijn ingericht voor rokers en de naleving van het rookverbod.
12. *Staatstoezicht op de Mijnen*. Toezicht op de regelgeving die betrekking heeft op delfstoffenwinning, zoals de mijnbouwwet. Voor chemiebedrijven is dit van toepassing op inrichtingen die zout winnen.
13. *Onderzoeksraad voor de Veiligheid*. Onderzoeken en inspecties naar de oorzaken van rampen, zware ongevallen en andere voorvallen.
14. *De Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst/Economische Controle Dienst (FIOD-ECD)*. Inspecties bij vermoeden van fraude met betrekking tot de belastingregelgeving. Daarnaast doet de FIOD/ECD ook preventieve inspecties bij bedrijven die werken met precursors van wapens en verdovende middelen.
15. *De Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD)*. Inspecties bij vermoeden van fraude met betrekking tot de sociale regelgeving.
16. *Inspectie Verkeer en Waterstaat*. Inspecties van transporten op de weg. Inspecties op de weg zijn reeds in kaart gebracht in het onderzoek 'Meting toezichtslasten Wegvervoer'.
17. *Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)*. Inspecties van transporten op de weg. Inspecties op de weg zijn reeds in kaart gebracht in het onderzoek 'Meting toezichtslasten Wegvervoer'.
18. *(Inter)regionale milieupolitie*. Inspecties bij een vermoeden van een overtreding van de milieuregelgeving.
19. *Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa)*. Handhaven van het verbod op kartels of economische machtsposities. Daarnaast toetsen zij bij fusies en overnames.
20. *De Commissie Gelijke Behandeling*. Inspecties en onderzoeken op de naleving van de Algemene wet gelijke behandeling. In de meeste gevallen zal dit alleen plaatsvinden naar aanleiding van klachten.
21. *Agentschap Telecom*. Inspectie op het gebruik van radiofrequenties. In de meeste gevallen zal dit alleen plaatsvinden naar aanleiding van klachten.
22. *Havenbedrijf*. Chemiebedrijven die aan een (zee)haven liggen kunnen te maken krijgen met inspecties van het havenbedrijf. De toezichtslasten hiervan zullen worden meegenomen in het onderzoek 'Meting Toezichtslasten Vervoer over Water'.

2.2 Selectie van toezichthouders voor meting

Voor het onderzoek is een selectie gemaakt van de belangrijkste toezichthouders binnen het domein chemie. Hierbij zijn alleen die toezichthouders geselecteerd die inspecties uitvoeren op de primaire processen die bij het domein Chemie plaatsvinden (productie van chemische producten). Dit betekent dat voor dit onderzoek 8 verschillende inspectiediensten zijn onderzocht. Deze inspectiediensten voeren in totaal 21 verschillende typen inspecties uit. In bijlage I zijn deze inspectiediensten nader beschreven. In de onderstaande figuur wordt van de onderzochte inspectiediensten beschreven welke verschillende typen inspecties zij uitvoeren.

Reactieve inspecties – bijvoorbeeld naar aanleiding van klachten of incidenten – zijn geen onderdeel van het reguliere toezicht en derhalve niet in dit onderzoek meegenomen. Deze zijn dan ook niet in de onderstaande figuur opgenomen.

Nr	Korte omschrijving inspectie(s)	Inspectiedienst
1	Inspecties van de vergunning Wet milieubeheer. Deze inspectie is gericht op de naleving van de voorschriften uit de Wm-vergunning.	Provincie
2	Inspecties van de Flora en Faunawet. Deze inspectie is gericht op de naleving van de voorschriften uit de geldende wet- en regelgeving en de eventueel verleende ontheffingen.	Provincie
3	Inspecties van de Grondwateronttrekkingsvergunning. Deze inspectie is gericht op de naleving van de voorschriften uit deze vergunning	Provincie
4	Inspecties van bodemsaneringen. Deze inspectie is gericht op de naleving van de voorschriften uit de afgegeven beschikking.	Provincie
5	BRZO-VR-Inspecties. Deze inspectie wordt samen met de Arbeidsinspectie en de brandweer uitgevoerd. Deze inspectie is gericht op de naleving van het Besluit Risico's en Zware ongevallen voor VR-plichtige inrichtingen. De provincie let hierbij met name op de aspecten betreffende externe veiligheid.	Provincie of gemeente / Arbeidsinspectie / Brandweer
6	BRZO-PBZO-Inspecties. Deze inspectie wordt samen met de Arbeidsinspectie en de brandweer uitgevoerd. Deze inspectie is gericht op de naleving van het Besluit Risico's en Zware ongevallen voor PBZO-plichtige inrichtingen. De provincie let hierbij met name op de aspecten betreffende externe veiligheid.	Provincie of gemeente / Arbeidsinspectie / Brandweer
7	Inspecties van de vergunning Wet milieubeheer. Deze inspectie is gericht op de naleving van de voorschriften uit de Wm-vergunning.	Gemeente
8	Inspectie op naleving van de voorschriften opgenomen in de bouwvergunningen door middel van (on)aangekondigde inspecties bij specifieke fasen in de bouw.	Gemeente
9	Inspectie op naleving van de voorschriften kapvergunning en andere gemeentelijke vergunningen. Deze vergunningen zijn veelal in de algemene plaatselijke verordening opgenomen.	Gemeente
10	Inspectie op de naleving van de voorschriften uit gebruiksvergunning.	Brandweer
11	Inspectie op de naleving van de voorschriften voor de bedrijfsbrandweer.	Brandweer
12	Inspecties op basis van specifieke toezichtsacties. Het betreft hier specifieke onderwerpen die politiek belangrijk worden geacht en waar projectmatig inspecties worden uitgevoerd.	Arbeidsinspectie
13	Controle op de aanvullende RI&E op basis van de ARIE-regeling.	Arbeidsinspectie
14	Lichte inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning (monstername).	Rijkswaterstaat
15	Middelzware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning.	Rijkswaterstaat
16	Zware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning.	Rijkswaterstaat
17	Inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning.	Waterschap
18	Monstername ten behoeve van de Wvo-vergunning.	Waterschap
19	De VROM-Inspectie voert tweede lijns toezicht uit. Dit betekent dat zij toezicht houdt op de werkwijze van de provincie en gemeenten.	VROM-Inspectie
20	Eerste lijns inspecties op basis van specifieke toezichtsacties. Het betreft hier specifieke onderwerpen die politiek belangrijk worden geacht en waar projectmatig inspecties worden uitgevoerd. Hier kan bijvoorbeeld worden gedacht aan inspecties naar emissies van een inrichting.	VROM-Inspectie
21	Het gaat hierbij om de inspectie op de naleving van de voorschriften behorende bij de CO ₂ en NO _x -emissiehandel.	Nederlandse Emissie Autoriteit

Figuur 2. Overzicht inspecties binnen het domein Chemie.

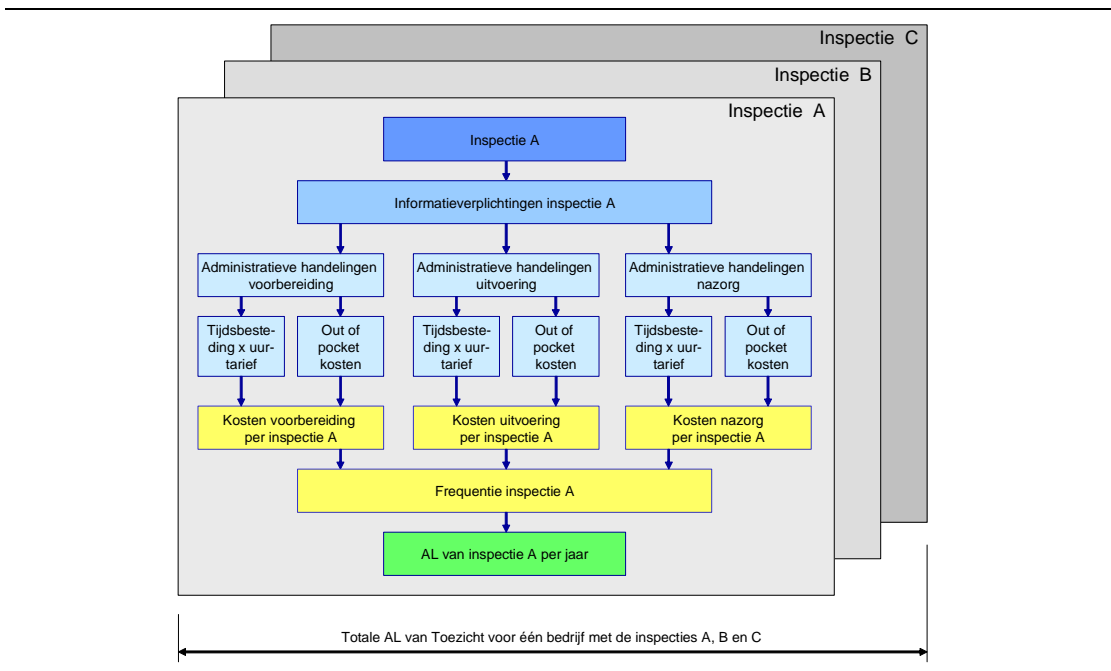
3 Administratieve lasten van toezicht

3.1 Berekening van de administratieve lasten van toezicht

De berekening van de administratieve lasten van toezicht voor bedrijven is vergelijkbaar met de berekening zoals gebruikt voor AL Bedrijven (zie hiervoor de handleiding “Meten is weten” van het ministerie van Financiën). De Administratieve lasten van toezicht worden uitgedrukt voor alle drie de fasen van het toezichttraject:

- Voorbereiding.
- Uitvoering.
- Nazorg.

Indien de inspecties bij meerdere bedrijven in kaart worden gebracht, dan komen bijvoorbeeld gegevens beschikbaar over één specifieke soort inspectie die door een bepaalde toezichthouder wordt uitgevoerd. Met deze informatie is het dan mogelijk om aan te geven welke administratieve lasten van toezicht door deze soort inspectie – soms gerelateerd aan aard en omvang van de bedrijfsactiviteiten – worden veroorzaakt. Op deze manier kunnen de administratieve lasten van toezicht per bedrijf worden gemeten. Voor de parameters tijdsbesteding, uurtarief, frequentie en out of pocket kosten van de inspectie wordt verwezen naar de uitgangspunten zoals deze in de handleiding “Meten is Weten” zijn vastgelegd. Een bedrijf wordt bij deze benadering gezien als een verzameling van specifieke bedrijfsactiviteiten die door bepaalde inspecties worden afgedekt.



Figuur 3. Berekening AL van toezicht voor één bedrijf.

3.2 Administratieve lasten per inspectie

Voor het berekenen van deze AL van toezicht voor bedrijven is gebruik gemaakt van de gegevens die zijn verkregen uit de interviews met bedrijven en inspectiediensten. Waar deze gegevens ontbraken of onvolledig waren is ook gebruik gemaakt van de kentallen die door de diverse landelijke inspectiediensten zijn aangeleverd⁴. Verder is, in overleg met de bedrijven, gebruik gemaakt van een gemiddeld uurtarief van € 100,-. In de onderstaande figuur zijn resultaten van de berekening van de AL van Toezicht voor bedrijven per uitgevoerde inspectie weergegeven.

	Type inspectie	Inspectiedienst	Gemiddelde AL per inspectie
1	Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR	Provincie / Arbeidsinspectie / (Regionale) brandweer	€ 14.200
2	Inspectie naleving voorschriften BRZO-PBZO	Provincie / Arbeidsinspectie / (Regionale) brandweer	€ 10.650
3	Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning	Provincie	€ 6.650
4	Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning	Gemeente	€ 6.650
5	Inspectie naleving eisen CQ en NO _x -emissiehandel	Nederlandse Emissie Autoriteit	€ 4.950
6	Inspectie naleving voorschriften ARIE-regeling	Arbeidsinspectie	€ 3.500*
7	Tweede lijns toezicht	VROM-Inspectie	€ 3.500*
8	Eerste lijns toezicht (besluiten Wm, Wms, afvalstoffen en Kew)	VROM-Inspectie	€ 3.500
9	Inspectie naleving voorschriften bedrijfsbrandweer	Gemeentelijke brandweer	€ 1.000
10	Inspectie arbeidsomstandigheden	Arbeidsinspectie	€ 950*
11	Inspectie naleving voorschriften gebruiksvergunning	Gemeentelijke brandweer	€ 550
12	Zware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat	€ 400
13	Inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Waterschap	€ 275
14	Middelzware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat	€ 200
15	Inspectie naleving voorschriften bouwvergunning	Gemeente	€ 163
16	Lichte inspectie naleving Wvo-vergunning (monstername)	Rijkswaterstaat	€ 150
17	Monstername ten behoeve van de Wvo-vergunning	Waterschap	€ 100
18	Inspectie naleving voorschriften Flora- en faunawet	Provincie	***
19	Inspectie naleving voorschriften grondwateronttrekking	Provincie	***
20	Inspectie naleving voorschriften vergunning bodemsanering	Provincie	***
21	Inspectie naleving voorschriften kapvergunning	Gemeente	****

* Doordat geen interviews zijn uitgevoerd met gemeentelijke inrichtingen is aangenomen dat deze AL gelijk zijn aan provinciale inspecties en in frequentie gehalveerd.

** AL-berekening gemaakt met behulp van kentallen.

*** Deze inspectie wordt meestal meegenomen als onderdeel van de Wm-inspectie.

**** Onvoldoende gegevens voor een berekening omdat geen gemeentelijke inrichtingen zijn onderzocht.

Figuur 4. AL van Toezicht voor bedrijven per type inspectie

Op basis van de bovenstaande gegevens blijkt dat de AL per inspectie uiteenlopen van € 100 (Monstername ten behoeve van de Wvo-vergunning) tot € 14.200 (Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR) per inspectie. De inspecties met de hoogste AL van Toezicht per individuele inspectie zijn:

1. *Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR*. Deze inspectie heeft een hoge AL per inspectie omdat bedrijven zowel in de voorbereiding als in de uitvoering en de nazorg van de inspectie veel tijd kwijt zijn. In totaal besteden bedrijven tussen de 80 en de 250 uur

⁴ Via de VROM-inspectie. Document: 'tabel toezichtinspanning ingevuld_200207 (2)', 8 mei 2007.

aan een dergelijke inspectie. In de workshop met chemiebedrijven is gebleken dat gemeentelijke inrichtingen hierbij met hogere toezichtslasten te maken lijken te hebben dan provinciale inrichtingen. De reden hiervoor is een gebrek aan deskundigheid bij de toezichthouders. Hierdoor wordt om meer, onnodige, informatie gevraagd wat de inspectieduur doet toenemen. Daarnaast wordt door provinciale inrichtingen paal en perk gesteld aan het aantal inspecteurs dat de inrichting bezoekt. Gemeentelijke inrichtingen doen dit niet en worden vervolgens door een groter aantal inspecteurs bezocht.

2. *Inspectie naleving voorschriften BRZO-PBZO.* De opbouw van deze inspecties is vergelijkbaar met de inspecties van de BRZO-VR. De inspecties bij PBZO-bedrijven nemen echter minder manuren in beslag doordat:
 - Minder mensen bij het bedrijf betrokken zijn bij deze inspecties.
 - Deze inrichtingen vaak kleiner en minder complex zijn dan VR-bedrijven, waardoor de inspectieduur korter is.

De tijd die bedrijven met dergelijke inspecties kwijt zijn ligt tussen de 60 en de 150 uur.

3. *Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning door de provincie.* Bedrijven besteden gemiddeld 67 manuur aan deze inspectie. Per individuele inrichting kan deze tijd uiteenlopen van 40 tot 100 uur. De AL van toezicht worden met name verzorgt door de tijd die chemiebedrijven kwijt zijn aan de nazorg bij de Wm-vergunning. De bevindingen in de rapportage dienen namelijk goed te worden afgestemd met het bevoegde gezag en intern in het bedrijf. Daarnaast dient het bedrijf ook met enige regelmaat nog openstaande punten in de rapportage aan te vullen. Het versturen van stukken of het opstellen van een officieel antwoord kost veel tijd.
4. *Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning door gemeenten.* In het onderzoek zijn geen gemeentelijke inrichtingen onderzocht. Daarom is aangenomen dat de AL van toezicht voor de inspectie van een Wm-vergunning door gemeenten gelijk is aan een inspectie door provincies. In de workshop met bedrijven is echter naar voren gekomen dat voor gemeentelijke inrichtingen de AL van Toezicht hoger uitvallen. De weergegeven last is daarmee een onderschatting van de daadwerkelijke lasten. Doordat in het onderzoek verder geen gemeentelijke inrichtingen zijn onderzocht, is het niet mogelijk gebleken om hiervan een kwantitatieve inschatting te maken.
5. *Inspectie naleving eisen CO₂ en NO_x-emissiehandel.* Per inrichting wordt tussen de 35 en de 100 manuur aan deze inspectie besteed door bedrijven. De gemiddelde tijdsbesteding bedraagt circa 50 uur. De inspecties door de NEa kosten bedrijven veel tijd doordat deze inspectie vaak een gehele dag of meer duurt. Daarnaast zijn vaak meerdere personen van de bedrijven bij de inspectie betrokken.

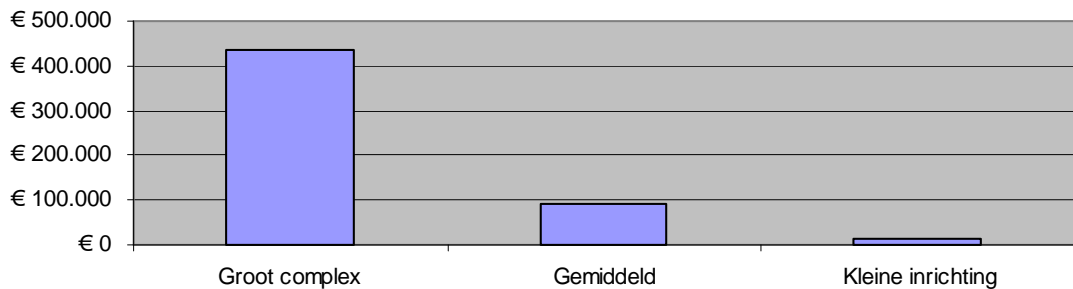
De inspecties met de laagste AL van Toezicht voor chemiebedrijven zijn de:

- Lichte inspectie naleving Wvo-vergunning (monstername) door Rijkswaterstaat.
- Monstername ten behoeve van de Wvo-vergunning door de waterschappen.

De tijdsbesteding voor deze inspecties zijn zeer beperkt. Veel monsters kunnen namelijk zelfstandig door de inspectiedienst worden genomen zonder tussenkomst van een medewerker van het bedrijf. Bij monsternames op de inrichting zelf dient wel een begeleider met de inspecteur mee te gaan. Als er na de analyse van de monsters een overtreding blijkt dan krijgt het bedrijf hier bericht van.

3.3 AL per bedrijf

Bedrijven binnen het domein Chemie hebben te maken met meerdere inspecties. De som van de AL van alle afzonderlijke inspecties vormen de totale AL per bedrijf. In de volgende grafiek wordt de hoogte van de AL per type bedrijf weergegeven.



Figuur 5. Overzicht gemiddelde totale AL per jaar per type bedrijf

De bovenstaande figuur geeft aan dat de AL van toezicht per bedrijf sterk kan verschillen. Voor de inrichtingen, die voor deze meting zijn onderzocht, liggen de AL van Toezicht per inrichting tussen de € 12.000 en de € 435.000 per jaar. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de hoogste last, € 453.000, een complex betreft met 14 plants behorende bij één bedrijf. De voornaamste redenen van deze verschillen zijn:

- De omvang en complexiteit van de inrichtingen zorgt er voor dat inspecties langer duren. Inrichtingen met meerdere plants zullen dan ook met hogere AL van Toezicht te maken krijgen dan relatief eenvoudige chemie-inrichtingen. Daarnaast kunnen complexere bedrijven met meer inspecties te maken hebben. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de inspectie op de naleving van de voorschriften voor de bedrijfsbrandweer.
- De frequentie van de Wm-inspecties. Niet elk bevoegd gezag voert even vaak inspecties uit. Deze frequentie wordt door elk bevoegd gezag afzonderlijk bepaald. Daarnaast verschillen ook de criteria voor het bepalen van de frequentie per bevoegd gezag. In toenemende mate maken provincies hiervoor gebruik van risicoanalyses.
- De mate van de inspecties op de BRZO-regelgeving. Het maakt voor de AL van Toezicht verschil of een bedrijf VR-plichtig of PBZO-plichtig is. Daarnaast heeft een inrichting nog minder toezichtslasten als deze alleen onder de ARIE-regeling of zelfs geheel niet onder de BRZO-regelgeving valt. Dit is afhankelijk van het risico voor de interne en externe veiligheid van de inrichting.

Bij deze inspecties geven de bedrijven aan dat in sommige gevallen overlap bestaat tussen de onderwerpen die door verschillende inspecties worden gecontroleerd. Overigens kan het per bedrijf verschillen waar de overlap wordt bemerkt. Enkele respondenten geven aan weinig overlap te bemerken. Daarentegen geeft een aantal andere respondenten aan dit wel te merken en als vervelend te ervaren. Ze hebben het gevoel dat ze door deze overlap met meer inspecties te maken hebben dan noodzakelijk en het komt voor dat de bevindingen van de ene inspectie niet verenigbaar zijn met de bevindingen van andere inspecties op hetzelfde punt. Meer coördinatie op dit punt wordt als wenselijk aangegeven. In het onderstaande kader zijn de verschillende genoemde overlappende inspecties weergegeven.

Kader 3. Voorbeelden van inspecties met overlap of beperkte toegevoegde waarde

- Inspecties op brandveiligheid. Deze aspecten worden bij verschillende inspecties bekeken. Op dit punt is er overlap tussen onder andere de volgende inspecties:
 - BRZO-inspecties (bevoegd gezag, brandweer, arbeidsinspectie).
 - Naleving voorschriften gebruiksvergunning (brandweer).
 - Naleving voorschriften Wm-vergunning (bevoegd gezag).
 - Naleving bepaling bedrijfsbrandweer (brandweer).
 - Naleving voorschriften bouwvergunning (gemeente).
- Op het gebied van zowel interne als externe veiligheid is er overlap tussen de inspecties van de Wm-vergunning en de BRZO-inspecties.
- De inspecties van de NEa en de Wm-vergunning betreffen allebei de emissies van CO₂ en NO_x naar de lucht. Voor bedrijven met een emissievergunning voor CO₂ vervallen de verplichtingen uit de Wm-vergunning, voor NO_x blijven de verplichtingen echter bestaan. Hoewel de beide inspecties zijn gestoeld op verschillende regelgeving en de gevraagde informatie anders moet worden aangeleverd, is het onderwerp gelijk. Overheveling naar een van deze inspectiediensten is hierbij een mogelijkheid.
- Inspecties van de ARIE-regelgeving kent een overlap met andere inspecties van de arbeidsinspectie. Ook in de zorgsystemen die de meeste bedrijven hebben zitten onderdelen waarbij ook naar de genoemde inspecties wordt gekeken.
- Bedrijven geven aan dat het tweede lijns toezicht van de VROM-inspectie niet bij bedrijven moet worden uitgevoerd. Deze inspectie is bedoeld ter controle van andere overheden en niet van de bedrijven. Er dienen hierbij dan ook geen separate controles plaats te vinden bij bedrijven.
- Inspecties naleving voorschriften Wm-vergunning en inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning door respectievelijk de provincie (of gemeente) en Rijkswaterstaat en/of het waterschap. Bij beide inspecties wordt aandacht besteed aan de milieugevolgen voor grond-, afval- en oppervlaktewater. De mate waarin de overlap plaats vindt is afhankelijk van de mate van afstemming vooraf bij de vergunningverlening.

3.4 Totaal overzicht AL van Toezicht domein Chemie

In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de gemiddelde AL per inspectie en het aantal inspecties dat jaarlijks wordt uitgevoerd. Daartoe zijn de AL van toezicht uit de bedrijfsrapportages geëxtrapoleerd. Door de gemiddelde AL per inspectie te vermenigvuldigen met het aantal inspecties dat jaarlijks wordt uitgevoerd, worden de totale AL per jaar verkregen voor de betreffende inspectie.

Bij het bepalen van het aantal inspecties dat jaarlijks wordt uitgevoerd, wordt uitgegaan van een frequentie. Deze frequentie waarmee de inspecties worden uitgevoerd zijn in de interviews met de inspectiediensten en de bedrijven geïnventariseerd. Daar waar deze gegevens niet voor handen waren is gebruik gemaakt van de kentallen die zijn aangeleverd door de VROM-inspectie.

Type inspectie	Inspectiedienst	Gemiddelde AL per inspectie	Gemiddelde frequentie	Aantal inrichtingen	Totale AL	(%)	
1	Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning	Provincie	€ 6.650	4	119	€ 3.165.400	52%
2	Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR	Provincie / Arbeidsinspectie / (Regionale) brandweer	€ 14.200	7/8	74	€ 919.500	15%
3	Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning	Gemeente	€ 6.650	4*	33	€ 877.800	14%
4	Inspectie naleving eisen CQ en NO _x -emissiehandel	Nederlandse Emissie Autoriteit	€ 4.950	3/4	107	€ 397.200	7%
5	Inspectie naleving voorschriften BRZO-PBZO	Provincie / Arbeidsinspectie / (Regionale) brandweer	€ 10.650	3/4	17	€ 135.800	2%
6	Lichte inspectie naleving Wvo-vergunning (monstername)	Rijkswaterstaat	€ 150	10	76	€ 114.000	2%
7	Inspectie naleving voorschriften gebruiksvergunning	Gemeentelijke brandweer	€ 550	1 1/4	152	€ 104.500	2%
8	Inspectie naleving voorschriften bouwvergunning	Gemeente	€ 163	3 1/4	152	€ 80.300	1%
9	Inspectie naleving voorschriften bedrijfsbrandweer	Gemeentelijke brandweer	€ 1.000	1	59	€ 59.200	1%
10	Eerste lijns toezicht (besluiten Wm, Wms, afvalstoffen en Kew)	VROM-Inspectie	€ 3.500	2/25**	152	€ 42.600	1%
11	Tweede lijns toezicht	VROM-Inspectie	€ 3.500*	3/50**	152	€ 31.900	1%
12	Zware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat	€ 400	1	76	€ 30.400	0%
13	Middelzware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat	€ 200	2	76	€ 30.400	0%
14	Monstername ten behoeve van de Wvo-vergunning	Waterschap	€ 100	4	76	€ 30.400	0%
15	Inspectie naleving voorschriften ARIE-regeling	Arbeidsinspectie	€ 3.500*	1/2	17	€ 30.200	0%
16	Inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Waterschap	€ 275	1	76	€ 20.900	0%
17	Inspectie arbeidsomstandigheden	Arbeidsinspectie	€ 950*	1/10**	152	€ 14.400	0%
18	Inspectie naleving voorschriften Flora- en faunawet	Provincie	***	***	152		
19	Inspectie naleving voorschriften grondwateronttrekking	Provincie	***	***	152		
20	Inspectie naleving voorschriften vergunning bodemsanering	Provincie	***	***	152		
21	Inspectie naleving voorschriften kapvergunning	Gemeente	****	****	152		
Totaal						€ 6.084.900	

* Doordat geen interviews zijn uitgevoerd met gemeentelijke inrichtingen is aangenomen dat deze AL gelijk zijn aan provinciale inspecties.

** AL-berekening gemaakt met behulp van kentallen.

*** Deze inspectie wordt meestal meegenomen als onderdeel van de Wm-inspectie.

**** Onvoldoende gegevens voor een berekening omdat geen gemeentelijke inrichtingen zijn onderzocht.

Figuur 6. Overzicht Totale AL van Toezicht Chemiebedrijven

Aan de hand van de bovenstaande figuur kan worden geconcludeerd dat voor de 152 chemiebedrijven:

1. De totale AL van toezicht in het domein Chemie worden geraamd op € 6,1 miljoen.
2. De meeste lasten voortkomen uit de inspectie van de Wm-vergunning door provincies en gemeenten. Voor de Wm-inspecties van de provincies en gemeenten samen betekent dit een totale AL voor bedrijven van € 4 miljoen (66% van het totaal). De voornaamste reden voor de hoogte van deze AL is de tijdsbesteding die bedrijven hebben bij deze inspectie in combinatie met de relatief hogere bezoekfrequentie in vergelijking met de andere inspecties. De totale AL voor gemeentelijke inrichtingen is lager dan voor provincies door het kleinere aantal inrichtingen dat de gemeente als bevoegd gezag heeft.
3. De inspectie met de hoogste frequentie is de Lichte inspectie van Rijkswaterstaat. Dit betreft de monstername ten behoeve van de inspectie op de voorschriften in de Wvo-vergunning. Deze inspectie komt bij de bedrijven waar deze inspectie van toepassing is gemiddeld 10 maal per jaar voor. Overigens merken bedrijven niet altijd iets van deze inspectie omdat monstername niet altijd op het terrein van de inrichting plaatsvindt. Dit is in de berekening van de AL van Toezicht voor de chemiebedrijven meegenomen.

In de onderstaande figuur wordt de hoogte van de administratieve lasten weergegeven, die worden veroorzaakt door zowel de lokale inspecties (provincies, waterschappen en gemeente) als de rijksinspecties. Hierbij wordt tevens weergegeven welk percentage van de totale

jaarlijkse administratieve lasten van toezicht in het domein chemie de lokale inspecties respectievelijk de rijksinspecties veroorzaken.

	Lokale inspecties	Rijksinspecties	Totaal
Verschillende type inspecties	13	8	21
Hoogte AL	€ 5.393.800	€ 691.100	€ 6.084.900
Percentage van totale AL	89%	11%	100%

Figuur 7. Administratieve lasten van toezicht in de chemie verdeeld over lokale- en rijksinspecties.

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat het grootste deel van de inspecties wordt veroorzaakt door lokale inspecties. Deze beslaan 89% van de totale AL van Toezicht voor chemiebedrijven.

4 Kwalitatieve beoordeling van de lasten van toezicht

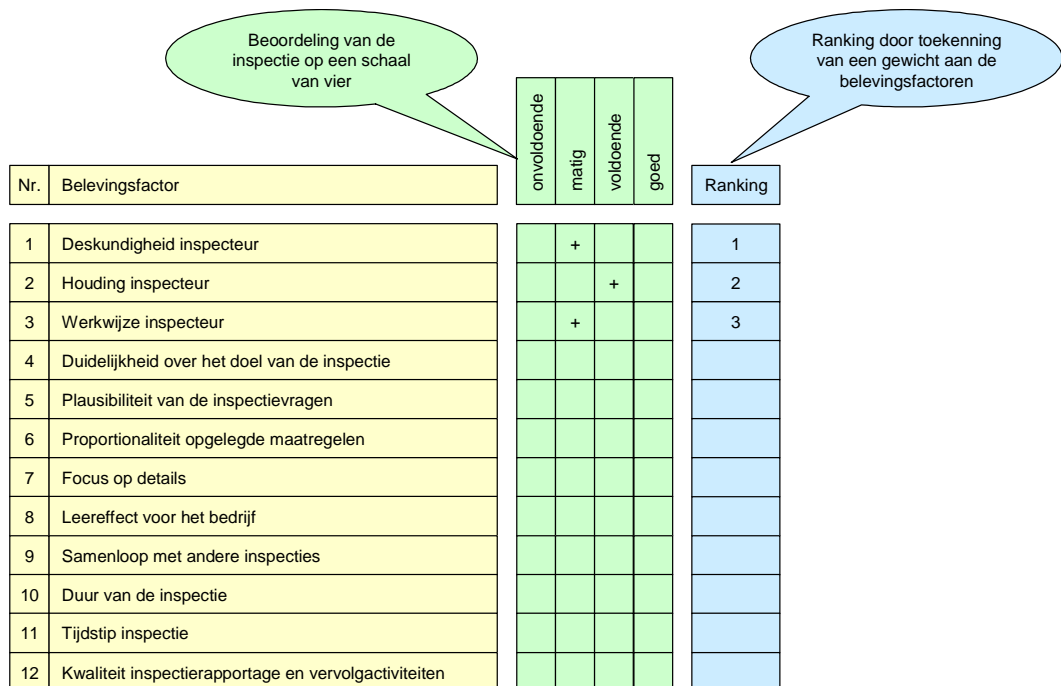
4.1 Berekening van de kwalitatieve beoordeling van toezicht

De kwalitatieve beoordeling van de lasten van toezicht gaat over het volgende:

“Bedrijven ervaren inspecties niet alleen in termen van tijd en geld als belastend. Deze kwalitatieve lasten van toezicht worden weergegeven door belevingsfactoren.”

Deze kwalitatieve lasten van toezicht worden “gemeten” door het beoordelen van twaalf belevingsfactoren. Concreet betekent dit dat scores worden toegekend aan de belevingsfactoren. De scores geven een kwalitatief beeld van hoe de bedrijven denken over de performance van de inspectiediensten – het gaat hierbij om “ervaren” lasten. Deze kwalitatieve informatie is subjectief en identificeert aangrijpingspunten die vanuit de perceptie van geïnspecteerde bedrijven relevant zijn voor verbeteringen van (het optreden van) inspectiediensten.

Onderstaande figuur maakt duidelijk op welke manier de kwalitatieve lasten van toezicht worden gemeten. Allereerst worden alle belevingsfactoren beoordeeld op een schaal van vier (van onvoldoende tot goed). Vervolgens wordt een gewicht aan alle factoren gegeven door een ranking aan te brengen. Deze ranking wordt voor elke inspectie gegeven en bepaald door de respondenten van het onderzoek. De combinatie van beoordeling en ranking resulteert in een rapportcijfer per inspectie. De belevingsfactor met de hoogste ranking wordt hierbij zwaarder meegewogen dan factoren met een lagere ranking.



Nr.	Belevingsfactor	Beoordeling van de inspectie op een schaal van vier				Ranking
		onvoldoende	matig	voldoende	goed	
1	Deskundigheid inspecteur		+			1
2	Houding inspecteur			+		2
3	Werkwijze inspecteur		+			3
4	Duidelijkheid over het doel van de inspectie					
5	Plausibiliteit van de inspectievragen					
6	Proportionaliteit opgelegde maatregelen					
7	Focus op details					
8	Leereffect voor het bedrijf					
9	Samenloop met andere inspecties					
10	Duur van de inspectie					
11	Tijdstip inspectie					
12	Kwaliteit inspectierapportage en vervolgvactiteiten					

Figuur 8. Beoordeling van een toezichttraject door twaalf belevingsfactoren.

4.2 Belevingsfactoren van Toezicht

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat een aantal van de belevingsfactoren door de bedrijven als belangrijk wordt beoordeeld. Dit betekent niet direct dat deze belevingsfactoren slecht worden beoordeeld, maar alleen dat deze factoren bij toezicht het meest belangrijk worden geacht. Deze belevingsfactoren zijn daarom het meest bepalend voor de beoordeling van het toezicht. Hoe deze belevingsfactoren worden beoordeeld door de bedrijven is opgenomen in de paragrafen 4.3 en 4.4. Het betreft de volgende belevingsfactoren die als belangrijkst worden beoordeeld:

1. De deskundigheid van de inspecteurs.
2. Kwaliteit van de inspectierapportage en de vervolgactiviteiten.
3. Werkwijze van de inspecteur.
4. Het leereffect voor het bedrijf.
5. De duidelijkheid van het doel van de inspecties.

Ad 1. De deskundigheid van de inspecteurs

De deskundigheid van de inspecteur is het meest bepalend voor de uiteindelijke beleving van de inspectie. Het wordt door bedrijven als vervelend ervaren wanneer de inspecteur (1) geen vakinhoudelijke kennis heeft, (2) de kennis niet in de praktijk kan toepassen en (3) geen kennis heeft van de bedrijfsspecifieke activiteiten.

Ad 2. Kwaliteit van de inspectierapportage en de vervolgactiviteiten

Aan de hand van de inspectierapportages worden eventuele geconstateerde gebreken verholpen. Daarom is het noodzakelijk dat deze rapportages correct en op tijd worden opgesteld. Dit is ook belangrijk voor het leereffect van de inspectie (zie punt 4).

Ad 3. Werkwijze van de inspecteur

Vanwege de complexiteit van de chemische inrichtingen is het noodzakelijk dat de inspecteur zich goed heeft voorbereid en ook tijdens de inspectie een duidelijke werkwijze hanteert. Een goede voorbereiding zorgt ervoor dat er geen onnodige en irrelevante vragen worden gesteld tijdens de inspectie. Dit verhoogt de efficiëntie van de inspectie.

Ad 4. Het leereffect voor het bedrijf

Het leereffect van een inspectie voor een bedrijf is één van de punten die meerwaarde geven aan een inspectiebezoek. Door de uitwisseling van kennis en informatie ontstaat een win-win situatie waardoor bedrijven positiever tegenover de inspecties (komen te) staan. Daarnaast zorgt het leereffect ervoor dat bedrijven hun zaken beter op orde kunnen brengen zodat bij toekomstige inspecties minder gebreken aanwezig zullen zijn.

Ad 5. De duidelijkheid van het doel van de inspecties

Bedrijven vinden inspecties minder belastend als duidelijk is waartoe de inspectie dient. Het is daarom belangrijk dat bij aanvang van de inspectie of bij de aankondiging duidelijk wordt gemaakt waartoe de inspectie dient. Hierdoor kunnen de benodigde gegevens of personen op tijd beschikbaar worden gesteld. Dit draagt bij aan het efficiënt kunnen uitvoeren van inspecties. Bedrijven stellen het niet op prijs als de inspecteurs ter plekke (nieuwe) inspectieonderwerpen bedenken.

4.3 Rapportcijfers

Inspecties binnen het domein Chemie worden door bedrijven over het algemeen als nuttig en zinvol ervaren. Het is hierbij wel van belang dat de inspecties efficiënt en effectief worden uitgevoerd. Over het algemeen blijkt dat de inspecties als goed worden beoordeeld. De gemiddelde beoordeling op basis van de belevingsfactoren is (uitgedrukt als een rapportcijfer) een 7. Dat rapportcijfer valt te plaatsen in de volgende schaalverdeling:

- 0 – 2,5: slecht.
- 2,5 – 5: matig.
- 5 – 7,5: redelijk.
- 7,5 – 10: goed.

Een belangrijke component bij de totstandkoming van de rapportcijfers is de ranking van de verschillende belevingsfactoren. Wanneer een respondent een bepaalde belevingsfactor belangrijk vindt, zal de score op deze factor extra meewegen bij de totstandkoming van het rapportcijfer. Daarnaast is het rapportcijfer een gemiddelde van alle in de steekproef opgenomen bedrijven. Dit betekent dat er bij de individuele respondenten een groot verschil kan zitten met betrekking tot het rapportcijfer voor een bepaalde inspectie.

In hoofdstuk 2 zijn de onderzochte inspecties toegelicht. Niet alle inspecties zijn met meerdere bedrijven besproken. Inspecties als de inspectie bedrijfsbrandweer of de inspectie arbeidsomstandigheden zijn slechts bij een enkel bedrijf in de steekproef aangetroffen, waardoor deze rapportcijfers slechts op één interview zijn gebaseerd. Om die reden worden in deze paragraaf alleen de drie belangrijkste inspecties genoemd die de grootste spreiding kennen in de gegeven rapportcijfers. Daarbij wordt per inspectie aangegeven welke punten een positieve invloed hadden op het rapportcijfer en welke punten het cijfer omlaag hebben gehaald. Het betreft de volgende inspecties:

1. Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR.
2. Zware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning.
3. Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning.

Ad 1. Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR

De aangegeven range van het rapportcijfers ligt tussen de 5,5 en de 8,5. De redenen voor dit verschil worden hier onder weergegeven. De positieve punten geven aan waarom de ene respondent deze inspectie goed beoordeeld, terwijl de negatieve punten aangegeven waarom een andere respondent de inspectie minder goed beoordeeld.

Positieve punten:

- De inspecties worden goed voorbereid. Er is een duidelijke structuur en taakverdeling tussen de verschillende inspectiediensten. Door het delen van informatie zijn de inspecteurs ook allen goed op de hoogte van de situatie van de inrichting. Deze informatie zou ook voor andere inspectiediensten beschikbaar moeten zijn.
- Bedrijven die te maken hebben met een stabiel BRZO inspectieteam geven aan dat de deskundigheid goed op orde is. Dit betekent dat door de jaren heen dezelfde inspecteurs bij de inrichting de BRZO-inspectie uitvoeren. De inspectie verloopt hierdoor soepeler en kost minder inspanning van het bedrijf. Bedrijven geven aan dat, waar dat inhoudelijk mogelijk is, meer gebruik zou moeten worden gemaakt van dergelijke inspectieteams. Dit moet echter niet leiden tot meer inspecties.
- BRZO-inspecties die reeds gebruik maken van de Nieuwe Inspectie Methodiek worden goed beoordeeld. Naast de twee bovenstaande punten wordt het door de bedrijven ook

gewaardeerd dat hierdoor binnen een redelijke termijn één geïntegreerde rapportage van de inspectie wordt aangeleverd.

- Er is één duidelijk coördinatiepunt bij deze inspecties, namelijk het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning. Deze methode van coördinatie wordt ook voor andere inspecties wenselijk geacht.

Negatieve punten:

- De rapportage komt vaak erg laat. Het lijkt lastig om de rapportages van verschillende inspectiediensten samen te voegen. Daarom worden deze soms ook gewoon aan elkaar geniet zonder afstemming. Hierdoor wordt de leesbaarheid verminderd.
- Door vele personele wisselingen en het veelvuldig meelopen van trainees is de deskundigheid van de inspecteurs beperkt. Er worden dan meer vragen gesteld en het kost bedrijven dan meer moeite om de vragen naar tevredenheid van de inspecteurs te beantwoorden.
- De onderlinge afstemming laat soms te wensen over. De inspecteurs van de verschillende diensten zijn het niet altijd eens over de te nemen maatregelen. Hierdoor wordt pas na de inspectie, op kantoor, afgestemd. Maanden later wordt het bedrijf dan verrast met een aankondiging dat zij binnen enkele weken de geconstateerde gebreken moeten verhelpen. Het zou hierbij helpen als één van de inspecteurs, bij voorkeur de coördinerende inspectiedienst, gemandateerd is om beslissingen te nemen.
- Er zijn grote verschillen tussen de verschillende bevoegde gezagen bij de uitvoering en organisatie van deze inspecties. Met name tussen gemeenten en provincies is er een groot verschil in deskundigheid. In de workshop met chemiebedrijven en in andere onderzoeken is aangegeven dat gemeenten hier vaak een gebrek aan hebben. Hierdoor hebben zij moeite om deze inspectie goed te organiseren en uit te voeren. Dit leidt niet alleen tot irritaties bij de chemiebedrijven, maar ook tot aanvullende lasten. Gemeentelijke inrichtingen zouden dan ook eerder de provincie als bevoegd gezag willen hebben.

Ad 2. Zware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning

De aangegeven range van het rapportcijfers ligt tussen de 5 en de 9,5. De redenen voor dit verschil worden hier onder weergegeven. De positieve punten geven aan waarom de ene respondent deze inspectie goed beoordeeld, terwijl de negatieve punten aangeven waarom een andere respondent de inspectie minder goed beoordeeld.

Positieve punten:

- Er wordt vooraf een duidelijke inspectieplanning gemaakt met het bedrijf. Hierbij wordt rekening gehouden met de risico's van het bedrijf en de acties die het bedrijf zelf al heeft ondernomen om de risico's te verminderen. Dit betekent dat onder andere rekening wordt gehouden met het kwaliteitssysteem van het bedrijf.
- Er wordt intelligent geïnspecteerd. Dat wil zeggen dat de inspecties worden uitgevoerd op hoofdlijnen en op bedrijfsprocessen. Bedrijven geven aan dat het wenselijk is dat alle inspecties op deze manier worden uitgevoerd.

Negatieve punten:

- Er is veel verloop bij inspecteurs en andere medewerkers. Er wordt om deze reden ook veel gewerkt met inspecteurs van ingehuurde bureaus. Hierdoor krijgt het bedrijf telkens te maken met een nieuwe inspecteur, die het bedrijf niet kent.
- Elke inspecteur heeft zijn eigen werkwijze. Hoewel er richtlijnen zijn over de uitvoering van deze inspecties houden de externe inspecteurs er toch vaak een eigen werkwijze op na. Een beter coördinatie hiervan is gewenst.

Ad 3. Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning

De aangegeven range van het rapportcijfers ligt tussen de 6 en de 8,5. De redenen voor dit verschil worden hier onder weergegeven. De positieve punten geven aan waarom de ene respondent deze inspectie goed beoordeeld, terwijl de negatieve punten aangeven waarom een andere respondent de inspectie minder goed beoordeeld.

Positieve punten:

- Er wordt met de bedrijven vooraf een inspectieplanning afgestemd. Het bevoegde gezag maakt hierbij gebruik van de risicoanalyse.
- De inspecteurs zijn deskundig en constructief en denken met de bedrijven mee om oplossingen te vinden voor problemen.
- Er wordt gezorgd voor een duidelijke terugkoppeling van de inspectie.

Negatieve punten:

- De rapportages komen nogal eens laat bij de bedrijven aan. Hierdoor zijn de geconstateerde problemen soms niet eens meer van toepassing. Door de lange tijd tussen de inspectie en de rapportage kost dit het bedrijf veel extra moeite om terug te halen wat er nu eigenlijk wordt bedoeld in de rapportage. Dit effect wordt versterkt doordat de inspecteur mogelijk niet alle zaken meer goed voor ogen heeft na deze lange tijd. Zo worden in een dergelijke situatie nogal eens verschillende onderdelen van een inrichting door elkaar gehaald.
- Er zijn grote verschillen tussen de verschillende bevoegde gezagen bij de uitvoering en organisatie van deze inspecties. Met name tussen gemeenten en provincies is er een groot verschil in deskundigheid. In de workshop met chemiebedrijven en in andere onderzoeken is aangegeven dat gemeenten hier vaak een gebrek aan hebben. Hierdoor hebben zij moeite om deze inspectie goed te organiseren en uit te voeren. Dit leidt niet alleen tot irritaties bij de chemiebedrijven, maar ook tot aanvullende lasten. De bedrijven geven hierbij aan dat het beter is om alle chemiebedrijven onder het bevoegd gezag van de provincie te plaatsen.

4.4 Beleving lasten van toezicht

Naast de voorbeelden behorende bij de top 5 van belevingsfactoren en de positieve en negatieve punten behorende bij de meest besproken inspecties (zoals weergegeven in de voorgaande paragrafen) is een aantal - door de bedrijven ervaren – knelpunten en ergernissen naar voren gekomen in het onderzoek die bepalend is voor de beleving van het toezicht. Hieronder worden de knelpunten en ergernissen weergegeven. De punten staan in volgorde van belangrijkheid, oftewel de vier punten vormen binnen het domein Chemie de top-4 aan ergernissen en knelpunten.

1. Terugkoppeling niet altijd voldoende

Bij een aantal inspecties vindt onvoldoende terugkoppeling plaats. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 vinden de chemiebedrijven een goede terugkoppeling echter wel belangrijk. De knelpunten komen tot uiting in het onvoldoende toelichten van de bevindingen, inhoudelijke verschillen tussen de rapportage en de uitgevoerde inspectie en in een aantal gevallen het volledig ontbreken van rapportages. Voornamelijk als bij inspecties geen overtredingen worden geconstateerd blijft een rapportage vaak achterwege. Daarnaast komen rapportages nogal eens maanden tot meer dan een jaar na de uitvoering. Vaak zijn de genoemde punten niet meer relevant of is het lastig om terug te halen wat nu eigenlijk

het probleem was. Bedrijven vinden dit niet prettig omdat zij deze terugkoppeling nodig hebben om:

- De eventuele gebreken op de juiste wijze te verhelpen. Vaak is dit tijdens de inspectie reeds teruggekoppeld, maar dat neemt het belang van een juiste rapportage niet weg. De rapportage is namelijk het stuk waarop eventuele hercontroles zullen worden uitgevoerd. Ook bij eventuele verdere juridische procedures is de rapportage leidend, niet de eerder gemaakte mondelinge afspraken. Een juiste en snelle schriftelijke terugkoppelingen is hierdoor noodzakelijk.
- Aan te kunnen tonen dat het bedrijf de zaken goed op orde heeft als er geen gebreken zijn geconstateerd. Dit is niet alleen prettig voor het bedrijf om te horen, maar door auditoren van kwaliteitssystemen wordt hier vaak ook naar gevraagd.

Bij een aantal inspecties spelen dit soort zaken een duidelijke rol:

- Inspectie van de Wm-vergunning (provincie). De wijze waarop de provincie hiermee om gaan verschillen heel erg. Maakt de ene provincie er veel werk van om altijd een rapportage te maken en deze goed en op tijd toe te sturen, zo laten andere provincies hier veel steken vallen.
- Inspecties door de Arbeidsinspectie springen hier in positieve zin boven uit. Bedrijven geven aan dat zij hiervan altijd een rapportage ontvangen. Deze rapportages zijn duidelijk en goed onderbouwd en in de meeste gevallen worden deze rapportages ook kort na de inspectie ontvangen.

2. *Beoordeling van de inspectie is sterk afhankelijk van de uitvoerende inspecteur*

De in paragraaf 4.2 weergegeven belevingsfactoren zijn factoren die verbonden zijn aan de individuele inspecteur. Hierdoor kan een inspecteur, die een gelijke inspectie uitvoert zoals zijn collega van dezelfde inspectiedienst eerder heeft gedaan, een totaal andere beoordeling krijgen dan de genoemde collega. Voor de in paragraaf 4.2 genoemde, en dus door bedrijven belangrijk gevonden, belevingsfactoren:

- *Deskundigheid.* Vaak hebben zij wel vergelijkbare opleidingen gekregen vanuit de inspectiediensten, maar niet iedere inspecteur kan deze theoretische kennis ook daadwerkelijk even goed in de praktijk toepassen.
- *Leereffect.* Niet iedere inspecteur kan oplossingen geven voor de geconstateerde gebreken. Soms hangt dit samen met de eerder genoemde deskundigheid, maar daarnaast speelt ook de positie van de inspecteur in de inspectiedienst een rol. Zo moeten deze oplossingen ook gedragen worden door de vergunningverleners. Een inspecteur die sterk in zijn schoenen staat zal eerder met oplossingen komen. Anderen zullen dit eerder aan de vergunningverlener overlaten⁵.

3. *Inspecteurs lijken steeds meer informatie te vragen*

Zowel tijdens inspecties als daar buiten lijken inspecteurs steeds meer gegevens te vragen van bedrijven, naast de gegevens die op basis van vergunningen en regelgeving reeds moeten worden overlegd. Het aanleveren van deze informatie kost bedrijven niet alleen steeds meer tijd, maar leidt ook tot irritaties. Deze irritaties komen vooral omdat de vragen:

- Niet altijd relevant zijn voor de onderwerpen die de inspecteur dient te controleren.
- Steeds gedetailleerder worden, waardoor de tijdsbesteding voor de bedrijven verder toeneemt en de relevantie afneemt.
- Overlappen met gegevens die het bedrijf al heeft aangeleverd aan andere inspectiediensten of al verplicht moet melden bij andere overheden. De inspecteur zou

⁵ Inspectiediensten geven aan dat rol opvatting hier een rol speelt. Een handhaver is geen adviseur of vergunningverlener.

deze gegevens dus al ergens anders vandaan moeten kunnen halen zonder hier het bedrijf mee lastig te vallen. Een centraal punt waar deze gegevens worden verzameld, zou dit kunnen verhelpen.

Bedrijven geven aan dat hiervoor een betere coördinatie noodzakelijk is tussen de verschillende betrokken partijen: beleidmedewerkers, vergunningverleners en handhavers. Zo kan voor alle partijen vooraf worden afgestemd op welke niveau gegevens zullen worden gevraagd en hoe deze gegevens tussen de betrokken partijen worden gecommuniceerd.

4. *Te veel personele wisselingen*

Inspectiediensten hebben soms te maken met een groot verloop in personeel. Dit leidt tot veel personele wisselingen en het in toenemende mate uitbesteden van hun inspectietaken aan externe bureaus. Hierdoor krijgen sommige bedrijven regelmatig te maken met een nieuwe inspecteur, nog voordat de vorige inspecteur de inrichting goed en wel kende. In dergelijke situaties kan de bedrijfsspecifieke kennis van de inspecteurs niet goed op peil worden gebracht.

Dit geeft met name irritaties en problemen bij het afhandelen van lopende trajecten. De nieuwe inspecteur begint de discussie vaak weer van vooraf aan, wat veel extra tijd kost. Dit geldt niet alleen voor inspecties, maar ook op andere punten zoals vergunningverlening. Sommige bedrijven wachten al twee jaar op een nieuwe vergunning om deze reden.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. *In het domein Chemie zijn 22 verschillende toezichthouders actief, hiervan zijn 8 toezichthouders gericht op het primaire productieproces.*

Deze 8 inspectiediensten voeren 18 verschillende inspecties uit die vooral zijn gericht op het beoordelen van de milieu-, veiligheids- en omgevingsrisico's van het productieproces of direct daaraan verwante activiteiten. De andere inspecties zijn vooral gericht op de secundaire processen binnen het domein. Het aandeel van deze inspecties op de toezichtlasten wordt door de bedrijven als gering beoordeeld en deze zijn daarom niet in dit onderzoek zijn meegenomen.
2. *De totale AL van toezicht voor bedrijven in het domein Chemie worden geraamd op € 6,1 miljoen per jaar.*

Van de totale AL van toezicht voor chemiebedrijven wordt circa 66% veroorzaakt door "Inspecties op de vergunning Wet milieubeheer" uitgevoerd door de provincies en gemeenten en 15% door de BRZO-VR-inspectie die worden uitgevoerd door het bevoegde gezag (provincie of gemeente), de Arbeidsinspectie en de (regionale) brandweer.
3. *Binnen het domein Chemie is er sprake van grote verschillen tussen de individuele inrichtingen. De jaarlijkse AL van Toezicht verschillen per inrichting tussen de € 12.000 en de € 435.000.*

De genoemde spreiding geeft het verschil aan tussen een relatief eenvoudig chemiebedrijf en een grote complexe inrichting met 14 verschillende plants. De gemiddelde AL van Toezicht per chemiebedrijf wordt voor de geselecteerde bedrijven geraamd op € 40.000 per jaar.
4. *Kwaliteit van de inspectierapportages, de deskundigheid en de werkwijze van de inspecteur zijn voor bedrijven de belangrijkste belevingsfactoren.*

De bedrijven hebben de kwalitatieve beoordeling van de lasten van toezicht beoordeeld met belevingsfactoren. Hieruit blijkt dat inspecties over het algemeen door bedrijven als positief worden ervaren. Dit betekent concreet dat de bedrijven de individuele inspecties over het algemeen een goede beoordeling geven. De belangrijkste factoren die de beleving van de inspectie beïnvloeden zijn:

 1. De deskundigheid van de inspecteurs.
 2. De kwaliteit van de inspectierapportage en de vervolgactiviteiten.
 3. De werkwijze van de inspecteur.
 4. Het leereffect voor het bedrijf.
 5. De duidelijkheid van het doel van de inspecties.
5. *De top-4 ergernissen voor het domein Chemie zijn:*
 1. *Terugkoppeling over inspecties niet altijd voldoende.*
 2. *Beoordeling van de inspectie is sterk afhankelijk van de uitvoerende inspecteur.*
 3. *Inspecteurs lijken steeds meer informatie te vragen.*
 4. *Te veel personele wisselingen.*

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen weergegeven die zijn verkregen uit de interviews met bedrijven en inspectiediensten. Ook zijn hierin de aanbevelingen opgenomen die zijn genoemd in de workshop met de chemiebedrijven en de literatuur. De aanbevelingen zijn gericht op het verminderen van de administratieve en ervaren lasten van toezicht voor bedrijven.

Frontoffice Chemie

- A. *Voorzie met de Frontoffice Chemie in de primaire behoefte van bedrijven om 1 aanspreekpunt te hebben voor inspecties en toezicht.*

In het kader van het toezicht hebben bedrijven te maken met veel verschillende personen die op de bedrijfslocatie inspecties of controles willen uitvoeren. Het gevolg is dat bedrijven binnen het domein Chemie veel verschillende toezichthouders, op verschillende momenten moeten ontvangen en begeleiden. Dit betekent bovendien dat het bedrijf herhaaldelijk dezelfde toelichting moet geven, rondgang moet begeleiden of gegevens moet aanleveren.

Voorgesteld wordt om dit niet uit te werken door het inrichten van een coördinatiepunt maar om dit concreet vorm te geven door een verantwoordelijk persoon aan te wijzen. Deze persoon onderhoudt het contact met het bedrijf en is de schakel in de informatie-uitwisseling tussen bedrijf en overheid. Voor een optimale uitvoering van taken is het belangrijk dat deze persoon de bevoegdheid heeft om namens andere toezichthouders op te treden en beslissingen te nemen. Dit betekent niet dat ook alle inspecties door één persoon dienen te worden uitgevoerd, of dat er geen direct contact meer kan zijn tussen de bedrijven en de individuele inspecteurs.

Opmerking: bedrijven en inspectiediensten hebben aangegeven dat het inrichten van een Frontoffice geen voorwaarde is of hoeft te zijn om hieraan invulling te geven.

- B. *Formuleer als (gezamenlijke) toezichthouders één catalogus met brongegevens die chemiebedrijven moeten kunnen overleggen voor het toezicht en voorkom dat (vergelijkbare) gegevens iedere keer opnieuw worden uitgevraagd.*

Bedrijven hebben aangegeven dat in het kader van toezicht – maar ook voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen of het voldoen aan informatiebehoefte van de overheid (onderzoeken etc.) – de overheid veel informatie vraagt. Bovendien sluit de informatievraag onvoldoende aan bij de gegevens die binnen de bedrijven voorhanden zijn. Het gevolg is dat bedrijven veel tijd kwijt zijn om informatie in het gewenste format aan te leveren.

Voorgesteld is daarom om – in eerste instantie in het kader van het toezicht maar bij voorkeur ook voor de andere onderdelen van de overheid – een gezamenlijke catalogus met de informatiebehoefte van de overheid op te stellen. Hierin is een beperkte set van gegevens opgenomen die bedrijven beschikbaar moeten kunnen stellen aan de overheid voor het uitvoeren van haar taken. Afgeleide informatie kan door de overheid zelf worden samengesteld en wordt dan niet meer de bedrijven afzonderlijk gevraagd. Belangrijk hierbij is wel dat er vertrouwelijk met de gegevens wordt omgegaan. De catalogus zal

namelijk ook bedrijfsgevoelige informatie bevatten. Hierbij moet ook worden gekeken naar de verplichtingen van de overheid om bepaalde gegevens openbaar te maken⁶.

C. Beperk het aantal verschillende inspecties door meer gezamenlijk/integraal te inspecteren op procesniveau (en dus niet op onderwerp zoals brandveiligheid, milieuveiligheid etc.).

Voor bepaalde (vooral de minder omvangrijke) chemiebedrijven geldt dat het toezicht zeer versnipperd is vormgegeven. Hierdoor wordt het bedrijf (in de beleving onnodig) vaak bezocht en is geen sprake van een consistente benadering van het toezicht. Concreet betekent dit voor de huidige situatie dat in week 1 een inspecteur de brandveiligheid komt controleren en dat in week 2 het zelfde procesonderdeel op milieuveiligheid wordt gecontroleerd.

Daarom wordt voorgesteld om inspecties meer procesgeoriënteerd te laten plaatsvinden. Dit betekent dat bepaalde bedrijfsprocessen integraal worden beoordeeld op verschillende onderwerpen (brandveiligheid, milieuveiligheid en arbeidsomstandigheden). Een of eventueel enkele inspecteurs beoordelen dan het betreffende bedrijfsproces. Dit voorstel kan echter alleen succesvol zijn als de inspectiediensten bereid zijn tot verdere samenwerking en overdracht van taken.

D. Coördineer de interventiestrategie en schep voorwaarden om dit te realiseren door ook rekening te houden met het internationale level-playing-field.

Door de bedrijven is aangegeven dat internationaal op een andere wijze toezicht wordt gehouden op de naleving van (inter)nationale regelgeving. De indruk bestaat dat in het buitenland het toezicht (1) minder strikt is vormgegeven en (2) minder belastend is. Voorgesteld is daarom om na te gaan in hoeverre dit feitelijk in het buitenland speelt en op welke wijze Nederland op een gelijk level-playing-field kan functioneren.

E. Verbeter de afstemming van gegevensuitvraag tussen beleidsmedewerker, vergunningverlener en handhaver.

Bij een aantal bedrijven is er onvoldoende afstemming tussen enerzijds de afspraken die zijn gemaakt met de Wm-vergunningverlener en anderzijds de toezichthouder die deze voorschriften moet controleren. Geconstateerd is dat bepaalde voorschriften interpreteerbaar zijn. Hierdoor kan een verschil van inzicht ontstaan tussen bedrijf en toezichthouder. Daarom wordt voorgesteld om de voorschriften waar bedrijven aan moeten voldoen – ook als het gaat om voorschriften in wet- en regelgeving – helder en eenduidig te formuleren. Bij de vergunningverlening zou hiervoor bijvoorbeeld met een handhavingstoets kunnen worden gewerkt.

Dit betekent overigens ook dat chemiebedrijven zelf kritisch moeten zijn bij het accepteren van voorschriften. Voorschriften die niet duidelijk zijn of op meerdere manieren kunnen worden uitgelegd moeten worden verduidelijkt door of de overheid of het chemiebedrijf zelf.

F. Breng alle bedrijven uit het domein onder het bevoegd gezag van de provincie, waardoor de Toezichtslast voor de Wm-vergunning kan worden gereduceerd.

In het onderzoek hebben bedrijven aangegeven dat de deskundigheid van gemeenten op onderdelen te kort schiet. Bedrijven hebben het gevoel dat deze vorm van onzekerheid/onervarenheid wordt gecompenseerd door de toezichthouder door het stellen van aanvullende vragen. Binnen het domein Chemie hebben daarom bedrijven verzocht

⁶ Verdrag van Aarhus, Richtlijn 2003/4/EG.

om de provincies als bevoegd gezag aan te duiden voor de bedrijven uit het domein Chemie. Dit betekent concreet dat bedrijven die oorspronkelijk onder de gemeente vallen, dan onder het bevoegde gezag van de provincie zullen worden geplaatst.

G. Zorg dat discussies over naleving en/of excessen bij inspecties met inspecteurs vertrouwelijk kunnen worden voorgelegd in een klachtenprocedure waarbij wordt gerapporteerd aan de Inspectieraad.

Door bedrijven is aangegeven dat zich nog wel situaties voordoen waarbij discussie ontstaat over de implementatie van de regelgeving in de praktijk. In de huidige situatie is de beslissing van de inspecteur dan leidend en is alleen mogelijk om hiertegen bezwaar of beroep aan te tekenen. Bovendien zit het bedrijfsleven vaak voor het dilemma “betalen we de boete” of gaan we een juridisch procedure starten om ons gelijk te halen. In een dergelijke situatie wordt vaak voor de eerst optie gekozen, omdat bedrijven de relatie met hun bevoegde gezag niet willen verstoren.

Voorgesteld wordt dan ook om een ‘Inspectieraad’ in te stellen waar bedrijven discussiepunten met inspecteurs onafhankelijk kunnen voorleggen. Hier kunnen ook eventuele klachten over het optreden of de werkwijze van inspecteurs worden voorgelegd. Een dergelijke ‘Inspectieraad’ zou voor de bedrijven een taak moeten vervullen zoals Infomil dat doet voor problemen en vragen van gemeenten.

Individuele inspecties

H. Inventariseer Quick Wins door het beoordelen van de efficiency van de huidige inspecties in relatie tot de door de bedrijven aangegeven verbetervoorstellen uit het onderzoek.

In het onderzoek zijn de verschillende inspecties besproken met bedrijven en verwerkt in een rapportageformat. In deze formats zijn op het niveau van de individuele inspecties verbetervoorstellen gedaan die zijn gericht op het reduceren van de AL of het verbeteren van de kwalitatieve beoordeling van toezicht. De verbetervoorstellen kunnen als volgt worden gerubriceerd:

- a. *Overweeg relevantie inspectie.* Voor deze inspecties dient te worden nagegaan of deze kan worden geschrapt omdat de huidige vorm van toezicht als niet zinvol wordt beoordeeld.
- b. *Inspecteer op afstand.* Voor deze inspecties is wellicht inspectie zonder bedrijfsbezoek mogelijk. Het betreft over het algemeen documentencontroles.
- c. *Combineer met andere inspectie(s).* Deze inspecties kunnen volgens bedrijven gecombineerd (bij voorkeur door taakoverdracht) worden met andere inspecties. Voorwaarde is wel dat met het combineren van inspecties synergie wordt bereikt.
- d. *Neem regelgeving onder de loep.* Tijdens deze inspecties wordt gekeken naar regelgeving die volgens bedrijven moeilijk is na te leven of tegenstrijdig is.
- e. *Verbeter kennis inspecteurs.* Voor deze inspecties is door meerdere bedrijven aangegeven dat het kennisniveau van de inspecteurs dient te worden verbeterd. Het gaat hierbij vooral om kennis over productieprocessen binnen het domein Chemie en in het bijzonder over de specifieke bedrijfssituaties die zich hierbij kunnen voordoen.
- f. *Beperk de duur van de inspectie.* Deze inspecties duren volgens de bedrijven te lang en kunnen efficiënter worden uitgevoerd.
- g. *Verbeter werkwijze inspectie.* Voor deze inspecties dient de efficiency van de werkwijze te worden beoordeeld.
- h. *Verbeter het leereffect voor bedrijven.* Het leereffect van deze inspecties is te beperkt.

- i. *Optimaliseer het detailniveau.* Het detailniveau van deze inspecties wordt door bedrijven als te gedetailleerd ervaren waardoor inspecties onnodig veel tijd kosten.
- j. *Verduidelijk doel van de inspectie.* Van deze inspecties wordt het doel door meerdere bedrijven niet voldoende begrepen.
- k. *Overweeg proportionaliteit maatregel.* De opgelegde sancties – of de wijze waarop daarmee wordt omgegaan – staan volgens de bedrijven niet in verhouding tot de overtreding.
- l. *Verbeter houding inspecteurs.* Voor deze inspecties is door meerdere bedrijven aangegeven dat de houding van de inspecteurs te wensen over laat.
- m. *Verbeter relevantie inspectievragen.* De inspectievragen zijn volgens de bedrijven niet relevant voor de betreffende inspectie.
- n. *Zorg voor (betere) terugkoppeling.* Van deze inspecties is aangegeven dat de terugkoppeling niet of te beperkt plaatsvindt.
- o. *Verbeter tijdstip van de inspectie.* Het tijdstip van deze inspectie heeft te veel inbreuk op het primaire bedrijfsproces.

In de figuur op de volgende pagina is per inspectie aangegeven op welke onderdelen verbeteringen mogelijk zijn. Aanbevolen wordt om de verbetervoorstellen per inspectie integraal te overwegen. In een enkel geval kan het voorkomen dat in de figuur bij een verbetervoorstel geen specifieke toepasselijke inspecties zijn aangegeven. De reden hiervoor is dat er geen individuele inspecties zijn geconstateerd met knelpunten waar het verbetervoorstel specifiek een oplossing voor biedt. Deze verbeterpunten zijn echter wel opgenomen in het overzicht omdat bedrijven hebben aangegeven dat zij waarde hechten aan het voorstel. Inspectiediensten dienen er dan ook zorg voor te dragen dat deze punten bij de uitvoering van hun inspecties goed op orde zijn en blijven.

Inspectie		Inspectiedienst														
		a. Overweeg relevante inspectie	b. Inspecteer op afstand	c. Combineer met andere inspectie(s)	d. Neem regelgeving onder de loep	e. Verbeter kennis inspecteur	f. Beperk de duur van de inspectie	g. Verbeter werkwijze inspecteur	h. Verbeter het leereffect voor bedrijven	i. Optimaliseer het detailniveau	j. Verduidelijk doel van de inspectie	k. Overweeg proportionaliteit maatregel	l. Verbeter houding inspecteur	m. Verbeter relevante inspectievragen	n. Zorg voor (betere) terugkoppeling	o. Verbeter tijdstip van de inspectie
1	Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning	Provincie		x	x	x		x	x	x		x		x	x	
2	Inspectie naleving voorschriften Flora- en faunawet	Provincie		x	x											
3	Inspectie naleving voorschriften grondwateronttrekking	Provincie		x	x											
4	Inspectie naleving voorschriften vergunning bodemsanering	Provincie		x	x											
5	Inspectie naleving voorschriften BRZO-VR	Provincie/ Gemeente / Arbeidsinsp. / Brandweer		x	x	x	x	x		x		x		x	x	
6	Inspectie naleving voorschriften BRZO-PBZO	Provincie/ Gemeente / Arbeidsinsp. / Brandweer		x	x	x	x	x		x		x		x	x	
7	Inspectie naleving voorschriften Wm-vergunning	Gemeente		x	x	x	x	x	x	x		x		x	x	
8	Inspectie naleving voorschriften bouwvergunning	Gemeente		x		x										
9	Inspectie naleving voorschriften kapvergunning	Gemeente	x	x												
10	Inspectie naleving voorschriften gebruiksvergunning	Gemeentelijke brandweer	x	x		x		x		x		x	x	x	x	
11	Inspectie naleving voorschriften bedrijfsbrandweer	Gemeentelijke brandweer		x		x		x		x		x	x	x	x	
12	Inspectie arbeidsomstandigheden	Arbeidsinspectie		x								x				
13	Inspectie naleving voorschriften ARIE-regeling	Arbeidsinspectie		x								x				
14	Inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Waterschap		x		x										x
15	Monstername ten behoeve van de Wvo-vergunning	Waterschap				x										x
16	Lichte inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat														x
17	Middelzware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat			x											x
18	Zware inspectie naleving voorschriften Wvo-vergunning	Rijkswaterstaat			x											x
19	Tweede lijns toezicht	VROM-Inspectie		x	x											x
20	Eerste lijns toezicht (besluiten Wm, Wms, afvalstoffen en Kew)	VROM-Inspectie			x	x										x
21	Inspectie naleving eisen CO ₂ en NO _x -emissiehandel	Nederlandse Emissieautoriteit		x	x	x										

Figuur 9. Belangrijkste quickwins per inspectie.

Bijlagen bij:

Meting toezichtlasten in het domein Chemie

Bijlagen

- I Beschrijvingen inspectiediensten**
- II Literatuurlijst**

I Beschrijvingen inspectiediensten

Hieronder zijn de taken van de toezichthouders met enkele kernwoorden omschreven en staat aangegeven wat de wettelijke basis is van (het grootste deel van) het toezicht.

Arbeidsinspectie (AI)

De AI houdt zich bezig met het toezicht op de wetgeving van het ministerie van SZW op het terrein van de arbeidsbescherming. De belangrijkste wetten zijn de Arbeidsomstandighedenwet (incl. het Besluit Risico's Zware Ongevallen, BRZO), de Arbeidstijdenwet en de Wet Arbeid Vreemdelingen. Daarnaast onderzoekt de AI meldingen van ernstige arbeidsongevallen, zware ongevallen met gevaarlijke stoffen (major hazard) en klachten van werknemers op het gebied van de (hun) arbeidsomstandigheden.

De meeste toezichttijd (ca. 36%) wordt besteed aan de Arbeidsomstandighedenwet; 6,5%-punt daarvan vindt plaats in het kader van de BRZO (bron: jaarverslag 2005).

Brandweer

De brandweerkorpsen vallen onder de verantwoordelijkheid van B&W.

Het wettelijk kader voor de brandweertaken ligt in de gemeentelijke regelgeving (bouwverordening, brandveiligheidsverordening, aanwijzing bedrijfsbrandweer). Op landelijk niveau ligt het kader in de Brandweerwet. Verder is op het gebied van veiligheid de Brzo van belang. De brandweer is in dat kader wettelijk adviseur bij de vergunningverlening. Deze taak wordt veelal uitgevoerd door de kernregiocoördinatoren. De toezichthoudende taken voortvloeiend uit de gemeentelijke regelgeving wordt door de gemeentelijke korpsen uitgevoerd.

Provincies

Het toezicht van provincies bij de chemie richt zich met name op de Wet Milieubeheer (Wm) en de BRZO. Voor de Wm is de provincie bevoegd gezag voor de grote chemische bedrijven. Dit betekent verantwoordelijk voor de vergunningverlening en de handhaving van de voorschriften die in de vergunning staan. Voor de BRZO is de provincie coördinerend bevoegd gezag voor de grotere bedrijven. Dit betekent dat zij ervoor moet zorgen dat de samenwerking tussen de BRZO-partners efficiënt verloopt en dat de inspecties niet nodeloos belastend zijn voor het bedrijfsleven.

Gemeenten

Gemeenten zijn bevoegd gezag voor de Wm (voor zover bedrijven niet onder de provincie vallen) en voor de Woningwet. Gemeenten geven vergunningen uit en houden toezicht op de naleving ervan. Voor de BRZO is de gemeente coördinerend bevoegd gezag voor de overige, niet onder de provincie vallende bedrijven.

Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) is het bevoegd gezag voor uitvoering van de wet over de handel in NOx- en CO₂-emissierechten. De basis hiervoor is de Wet Milieubeheer. Er worden inspectiebezoeken uitgevoerd met het doel te controleren of het bedrijf emissies meet, gegevens verwerkt en rapporteert conform het Monitoringsprotocol (MP) en de vergunning.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat (RWS) is de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Rijkswaterstaat werkt aan de bescherming tegen overstromingen en aan schoon en voldoende water voor

alle gebruikers. Bovendien bevordert RWS de vlotte en veilige doorstroming van het verkeer, zowel op het rijkswegennet als op het netwerk van rijkswateren.

Rijkswaterstaat is het bevoegd gezag voor de bij het Rijk in beheer zijnde wateren. De chemische bedrijven die aan rijkswateren gelegen zijn, te maken hebben met deze instantie. De belangrijkste wetten die relevant zijn voor het toezicht bij chemische bedrijven zijn de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater en de Wet beheer Rijkswaterstaat-werken.

VROM-Inspectie (VI)

De VI houdt zich bezig met het toezicht⁷ op de wet- en regelgeving op de terreinen van ruimte, wonen en milieu. De wetgeving is divers, waaronder de Wet Milieubeheer (Wm), de Wet rampen en zware ongevallen, de Wet Ruimtelijke Ordening en de Woningwet. Het scala aan besluiten (AmvB's) volgend uit deze wetten is groot. De VI houdt direct (1ste lijns) toezicht op de naleving van de diverse besluiten. Daarnaast houdt zij toezicht op de wijze waarop provincies en gemeenten het toezicht bij bedrijven vormgeven (2de lijns). Dit betekent toezicht op de vergunningverlening en de handhaving van de voorschriften in de vergunning.

Voor de chemische sector is de milieuwetgeving het meest relevant. Daarnaast is bij nieuwbouw en renovatie de bouwregelgeving een belangrijk aspect van toezicht. Binnen de milieuwetgeving is de Wet Milieubeheer met de daaruit voortvloeiende besluiten een belangrijke wet waarop toezicht wordt gehouden.

Waterschappen

Waterschappen zijn het bevoegd gezag voor de niet bij het Rijk in beheer zijnde wateren. De belangrijkste wet die relevant is voor het toezicht bij chemische bedrijven is de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater.

⁷ Daar waar gesproken wordt over toezicht, wordt tevens de opsporing en de handhaving bedoeld. Uit oogpunt van voorkomen van herhalingen is dit in de tekst weggelaten.

II Literatuurlijst

1.	<i>Tussen haat en liefde</i> Onderzoek naar de relatie tussen ondernemers en inspectiediensten VNO-NCW, mei 2005
2.	<i>Projectplan Frontoffice Chemie</i> Externe versie 2.0 VROM-Inspectie, 10 november 2006
3.	<i>Betere spelregels voor dynamische bedrijven</i> Toetsing vergunningen grote chemie Project Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag, 28 april 2006
4.	<i>Meer last, beter toezicht</i> Onderzoek naar mogelijkheden om het toezicht op bedrijven binnen het Emmtec Industry and Business Park (EIBP) te verbeteren. NovioConsult Van Spaendonck BV, 25 april 2006