

Domein Afval

Domein Chemie

**Deskundigheidsbevordering vergt
een multi-dimensionale inspanning**

Bevindingen in het kader van de inventarisatie
kennisbehoefte/opleidingen in de domeinen Afval en
Chemie

Januari 2010

53327038
(v-def)

Deskundigheidsbevordering vergt een multi-dimensionale inspanning

**Bevindingen in het kader van de inventarisatie
kennisbehoefte/opleidingen in de domeinen Afval
en Chemie**

19 januari 2010

Auteurs

drs. Rob van der Spek
mr. drs. Pieter Verheugd



MANAGING RISK 

Prof. Bronkhorstlaan 10-90
Postbus 2
3720 AA Bilthoven
Tel: 030 - 230 89 00
Fax: 030 - 230 89 99
www.dnv.nl

CIBIT strengthening DNV

Introductie

DNV-CIBIT heeft in opdracht van VROM ten behoeve van de domeinen Afval en Chemie een inventarisatie gemaakt van de kennisbehoefte en het opleidingsaanbod om houvast te bieden bij het versterken van de vakinhoudelijk deskundigheid van inspecteurs.

Het primaire resultaat van de inventarisatie is vervat in de brochure *Overzicht vakinhoudelijke opleidingen in de domeinen Afval en Chemie* die VROM – voor intern gebruik – naar inspecteurs bij het Rijk, provincies en gemeenten zal verspreiden.

Tijdens de inventarisatie – waaronder diverse sessies en interviews met vertegenwoordigers uit beide branches – is evenwel een rijk beeld naar voren gekomen over de factoren die bepalend zijn voor het niveau van vakinhoudelijke deskundigheid. Idem zijn de effecten van een onvoldoende niveau aan bod gekomen en zijn oplossingsrichtingen verkend om het niveau te verhogen. Voorliggende rapportage presenteert een beknopt overzicht van deze ‘bijvangst’ van de inventarisatie.¹ De centrale boodschap is dat versterken van vakinhoudelijke deskundigheid via opleidingen alleen niet duurzaam is. Deskundigheidsbevordering vergt een multi-dimensionale inspanning.

¹ Tijdens de inventarisatie zijn ook andere issues omtrent de inrichting van het inspectietoezicht ter tafel gekomen, doch deze zijn in onderhavige rapportage buiten beschouwing gelaten want niet of beperkt relevant in het kader van deskundigheidsbevordering.

Inhoud

Introductie	iii
Inhoud	iv
1. Inleiding	1
2. Afval en Chemie: enkele relevante aspecten	3
Typering relevante kennis	3
Diversiteit onder toezicht staande bedrijven/objecten	3
Bestuurlijk-organisatorische vormgeving inspectietoezicht	4
Typisch opleidingsniveau	6
Dynamiek inspectievak	6
Toegevoegde waarde inspectie	7
3. Versterken vakinhoudelijke deskundigheid?	8
Kennisgebieden	8
Kennis borgen: een algemeen kader	10
Kennis borgen: specifieke suggesties	10
4. Aanbevelingen	13
Bijlage 1. Overzicht deelnemers werksessies en interviews	15

1. Inleiding

Het initiatief van de VROM Inspectie om in de domeinen Afval en Chemie de vakinhoudelijke deskundigheid van inspecteurs² te versterken, is een uitvloeisel van de toezichtlast-metingen in beide domeinen alsmede de ambitie om de – ervaren – toezichtlasten te verlagen. Belangrijke uitkomst van de toezichtlast-metingen is namelijk dat de deskundigheid van de inspecteur het meest bepalend is voor de uiteindelijke beleving van de toezichtlast. “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.”³ Van een versterking van het deskundigheidsniveau mag derhalve een direct en significant effect in termen van lagere toezichtlasten worden verwacht. Het is evenzeer plausibel dat alsdan de kwaliteit en effectiviteit van inspecties toeneemt en idem de professionele ontplooiing van individuele inspecteurs.

Effecten gebrekkig kennis- en competentieniveau inspecteurs

Ter illustratie worden hieronder enkele effecten van een gebrekkig kennis- en competentieniveau bij inspecteurs opgesomd zoals die door de vertegenwoordigers uit beide domeinen gesignaleerd worden:

- de inspecteur werkt vanuit – de comfort zone van – de (administratieve) regeltjes en geeft blijk geen inzicht te hebben in de echte risico’s;
- een inspectie heeft voor een bedrijf geen toegevoegde waarde en wordt derhalve als een last ervaren;
- de inspecteur ontmoet geen respect met als indirect gevolg dat het draagvlak voor de wet en inspectie afbrokkelt;
- de inspecteur maakt niet of nauwelijks gebruik van de in de (sub)domeinen ontwikkelde en gebruikte (kwaliteits)systemen, want kan vanwege gebrekkige vakinhoudelijke kennis de werking en toegevoegde waarde van die systemen niet beoordelen.

De beoogde versterking van de vakinhoudelijke deskundigheid van inspecteurs past voorts in het programma Vernieuwing Toezicht dat in 2008 van start is gegaan.

Toepasselijke aanknopingspunten zijn:

- de inspectie-functie met hoogwaardige methoden en deskundigheid vervullen;
- de toezichtlasten verminderen;

² In deze rapportage wordt telkens gesproken over inspecteurs mede omvattend toezichthouders, handhavers en/of vergunningverleners.

³ SIRA Consulting, Meting toezichtlasten in het domein Chemie. Onderzoek naar de administratieve en ervaren lasten van toezicht binnen het domein Chemie, 2007, p. 18 en SIRA Consulting, Meting toezichtlasten in het domein Afval. Onderzoek naar de administratieve en ervaren lasten van toezicht binnen het domein Afval, 2007, p. 25.

- de inspecteurs handelen professioneel, deskundig en proportioneel;
- de diverse inspecties en bevoegde gezagen bundelen expertise.⁴

De resultaten van het Vernieuwing Toezicht programma worden in de komende jaren verwacht.

Met de inventarisatie van de kennisbehoefte en het opleidingsaanbod voor de domeinen Afval en Chemie is een eerste stap gezet naar het versterken van de vakinhoudelijke deskundigheid van inspecteurs. Op basis van de in kaart gebrachte kennisgebieden en het overzicht aan opleidingen kunnen individuele inspecteurs én betrokken inspecties en bevoegde gezagen concreet aan de slag met het versterken van het deskundigheidsniveau.

Bij het maken van de inventarisatie is evenwel geconstateerd dat een adequaat deskundigheidsniveau van meerdere factoren afhankelijk is. Algemeen gevoelen tijdens de werksessies en interviews is dat alleen inzetten op opleidingen niet duurzaam is. In deze rapportage wordt uitgebreider bij die bevinding stilgestaan. Allereerst worden enkele voor het toezicht relevante aspecten met betrekking tot – het toezicht op – de domeinen Afval en Chemie benoemd (§ 2). Vervolgens wordt ingegaan op het versterken van de vakinhoudelijke deskundigheid (§ 3). Na een schematisch overzicht van de in kaart gebrachte kennisgebieden wordt die versterking eerst in het bredere kader van het borgen van kennis en ervaring geplaatst. Rekeninghoudend met de eerdergenoemde kenmerken volgt een opsomming van gesuggereerde oplossingsrichtingen om die borging beter handen en voeten te geven. Samenvattend wordt een aantal aanbevelingen geformuleerd (§ 4).⁵

⁴ Kamerstukken II, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 25.

⁵ In de tekst en de tabellen zijn telkens de – significante – verschillen tussen beide domeinen aangegeven.

2. Afval en Chemie: enkele relevante aspecten

In deze paragraaf worden beknopt enkele aspecten van het inspectietoezicht in de domeinen Afval en Chemie beschreven die van invloed zijn op het borgen van kennis en expertise.

Typering relevante kennis

De kennis en expertise die nodig is om een afval- of chemiebedrijf adequaat te runnen, is een combinatie van ‘schoolbanken’- en ervaringskennis. Oftewel: de in de schoolbanken geleerde kennis is nuttig en noodzakelijk, echter de toepassing in de praktijk kan vrijwel alleen maar in een bedrijfsomgeving geleerd worden. Deze onontkoombaarheid spitst zich vooral toe op de vakinhoudelijke deskundigheid nodig in het primaire productieproces.

In het domein Afval doet dit aspect zich sterker voelen dan in het domein Chemie, mede omdat er nauwelijks regulier opleidingen over afval(verwerking) bestaan.

De implicatie voor het inspectietoezicht is dat het kunnen beoordelen van het primaire productieproces vereist dat inspecteurs over beide typen kennis moeten beschikken. Bij voorkeur hebben inspecteurs zelf eerstehands ervaring – in het bedrijfsleven – met het besturen van afvalverwerkings- en chemische processen. Ook bij het uitoefenen van het inspectievak is het opbouwen van ervaring onontbeerlijk: deels om te groeien in toepassingsgericht kennis en ervaring, deels continuïteit in de relatie met onder toezicht staande bedrijven te bieden.⁶

Diversiteit onder toezicht staande bedrijven/objecten

Het onder toezicht staande veld in de domeinen Afval en Chemie is in meerdere opzichten divers. Allereerst in termen van aard, omvang en complexiteit van het bedrijf/object: van basischemie tot verffabriek, en van afvalverbrandingsinstallatie tot autosloop. Een andere dimensie wordt gevormd door het niveau waarop de gesprekspartners binnen een onder toezicht staand bedrijf opereren: bij wijze van spreken van werkvloer tot ‘board room’. Daarnaast is ook relevant de verschillen in van toepassing zijnde wet- en regelgeving en – soms – ook de operationele toezichtactiviteiten.

Ook met deze diversiteit dient rekening gehouden te worden bij het vormgeven van kennis-initiatieven. Oftewel een ‘one size fits all’-benadering ligt niet in de rede. Enige mate van differentiatie is noodzakelijk: zowel in het aangeboden opleidingenpallet als bij flankerende initiatieven. In beide gevallen kan het gebrek aan een kritische massa een implementatierisico behelzen.

⁶ Tijdens de inventarisatie is meermaals gesignaleerd dat het verloop bij inspecteurs dan wel de roulatie in inspectie-portefeuilles te groot is om goed ervaring op te bouwen.

Bestuurlijk-organisatorische vormgeving inspectietoezicht

Het inspectietoezicht op afvalverwerkings- en chemiebedrijven is momenteel bij verschillende inspecties en bevoegde gezagen belegd.

Chemie	Afval
• Arbeidsinspectie	• Arbeidsinspectie
• VROM Inspectie	• VROM Inspectie
• Provincies (12) (incl. provinciale milieudiensten)	• Provincies (12) (incl. provinciale milieudiensten)
• Gemeenten (441) (incl. regionale milieudiensten, havendiensten en lokale brandweer)	• Gemeenten (441) (incl. regionale milieudiensten, havendiensten en lokale brandweer)
• Veiligheidsregio ⁷ (25) (incl. regionale brandweer)	• Veiligheidsregio (25) (incl. regionale brandweer)
• Rijkswaterstaat	• Rijkswaterstaat
• Waterschappen (26)	• Waterschappen (26)
• Nederlandse Emissieautoriteit	• Nederlandse Emissieautoriteit
	• Inspectie Verkeer en Waterstaat
	• Voedsel en Waren Autoriteit

Toelichting: tussen haakjes zijn de aantallen lagere overheden in de betreffende bestuurslaag genoemd.

Binnen deze bestuurlijke constellatie zijn naar schatting tussen de 300 en 400 medewerkers belast met inspectietaken (incl. vergunningverlening). Op gemeente- en waterschap-niveau heeft een medewerker doorgaans naast inspectietaken ook andere taken. Voorts is op verschillende bestuurlijke niveaus beleid, vergunningverlening en inspectie organisatorisch gescheiden.

Consequentie van deze bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het inspectietoezicht is dat kennis, expertise en ervaring zeer versnipperd over het land verspreid is.⁸ En aangezien de afvalverwerkings- en chemiebedrijven ook over het land verspreid zijn, is er lokaal slecht een beperkt aantal bedrijven waarop toezicht wordt gehouden en waar dus inspectie-ervaring kan worden opgedaan. Slechts hier en daar in het land zijn – juist om die versnip-

⁷ De Wet Veiligheidsregio's en de Aanpassingswet Veiligheidsregio's zijn nog bij de Eerste en Tweede Kamer in behandeling.

⁸ Consequentie van deze spreiding over het land en over bestuurslagen is voorts dat (i) inspectie-activiteiten onvoldoende op elkaar afgestemd worden en (ii) inspecteurs in voorkomende geval verschillende interpretaties van wet- en regelgeving hanteren.

pering tegen te gaan – lokale/regionale samenwerkingverbanden tot stand gekomen.⁹ Ook de voorgenomen komst van regionale uitvoeringsdiensten beoogt – onder meer – om tot een bundeling van kennis, expertise en ervaring te komen (zie kader).

Regionale uitvoeringsdiensten¹⁰⁻¹¹

Onlangs hebben het IPO, de VNG en het Rijk overeenstemming bereikt over een samenhangend pakket aan afspraken om de noodzakelijk verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht te realiseren. Een onderdeel daarvan is dat de gemeenten en de provincies samen regionale uitvoeringsdiensten oprichten en belasten met de uitvoering van een basistakenpakket. Dit basistakenpakket omvat taken van de gemeenten met een bovenlokale dimensie die daarom op regionaal niveau uitgevoerd moeten worden en taken die zeer complex zijn, alsmede provinciale taken. Volgens het uitgestippelde tijdpad dienen deze regionale uitvoeringsdiensten moeten uiterlijk 1 januari 2012 operationeel zijn.

In het kader van de noodzakelijk verbeteringen van de uitvoering van het omgevingsrecht worden voorts nog in 2009 kwaliteitscriteria ontwikkeld en vastgesteld waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving uiterlijk per 1 januari 2011 moeten voldoen.

Belangrijk achterliggend doel is het kwaliteitstekort in de uitvoering – vergunningverlening, toezicht en handhaving – van de relevante VROM wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving op te heffen.

Een feit blijft dat de uitvoering van het inspectietoezicht nu en in de toekomst over het hele land verspreid is. Implicatie daarvan is dat altijd een extra inspanning nodig is om de verspreid opgedane kennis, expertise en ervaring met elkaar te verbinden; lokaal/regionaal is – gelet op de diversiteit van het onder toezicht staande veld – de kritische massa te gering. Alleen door te verbinden kunnen individuele inspecteurs ‘op elkaar schouders staan’; dat wil zeggen effectief hun collectieve kennis toepassen.

⁹ Voorbeelden zijn: de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond en de Milieudienst Zuid-Holland Zuid.

¹⁰ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 29 383, nr. 130 (geparafraseerd).

¹¹ Naar huidig inzicht zullen de regionale uitvoeringsdiensten op eenzelfde ‘bestuurlijk niveau’ opereren als de regionale brandweer/veiligheidsregio die doorgaans een afdeling kennen belast met domeinspecifieke toezichttaken.

Nota bene: de Wet Veiligheidsregio’s en de Aanpassingswet Veiligheidsregio’s zijn nog bij de Eerste en Tweede Kamer in behandeling.

Typisch opleidingsniveau

Uit de diverse sessies en interviews met vertegenwoordigers uit beide branches kan het volgende – grove – beeld van het typische opleidingsniveau van een inspecteur worden opgemaakt:

- gemeente: MBO-niveau;¹²
- provincie: HBO-niveau; en
- rijk: WO/HBO-niveau.¹³

Hoe dan ook lijkt een veilige veronderstelling dat het niveau van vakinhoudelijke deskundigheid en (inspectie)vaardigheden divers is.

Een gevolg daarvan is dat kennisinitiatieven – inclusief opleidingen – eveneens divers moeten zijn. Uitgangspunt is dat dergelijk initiatieven goed aansluiten op het startniveau. Uitgaande van de praktijk van heldere startkwalificaties spreekt dat bij opleidingen doorgaans voor zich. Bij andere kennisinitiatieven – bijvoorbeeld netwerkbijeenkomsten, expertmeetings, kennismarkten of web-based kennisloketten – moet er uitdrukkelijk rekening mee worden gehouden (dus wederom niet ‘one size fits all’).

Met betrekking tot het gewenste opleidingsniveau wordt overigens ‘minimaal HBO’ geïndiceerd.

In het domein Chemie – dat overwegend grote, vaak multinationalaal opererende bedrijven kent – ligt de verwachting eerder op WO⁺, waar de plus duidt op relevante eerstehands ervaring binnen chemiebedrijven c.q. met chemische processen.¹⁴

Dynamiek inspectievak

Het inspectievak kent de nodige dynamiek. Illustratief zijn de – soms ingrijpende en elkaar in hoog tempo opvolgende – aanpassingen in wet- en regelgeving. Onderdeel daarvan vormen ook hervorkavelingen van taken tussen enerzijds vergunningverlening, inspectie en handhaving en anderzijds de diverse bestuurslagen. Een andere bron voor dynamiek vormt de ontwikkeling in het denken over overheidstoezicht met als laatste loot aan de stam het programma Vernieuwing Toezicht. Daaruit vloeit voort een inspectiebenadering die meer

¹² Overigens is tijdens de inventarisatie meermaals geïndiceerd dat het deskundigheidsniveau bij gemeenten onder de maat is, met de kanttekening dat dat – vanwege de kleine schaal – ook wel verklaarbaar werd geacht.

¹³ Opgemerkt zij dat er tijdens de inventarisatie niet gebleken is dat er een integraal beeld is van hoeveel inspecteurs er verspreid over het land en de diverse bestuurslagen zijn, van de taken die zij uitvoeren, en van de thans aanwezige vakinhoudelijke deskundigheid en (toezicht)vaardigheden. Dit gebrek aan een soort nulmeting maakt het in de toekomst lastig om kennis initiatieven adequaat te richten en idem om de effecten van die initiatieven te meten en te kunnen verantwoorden.

¹⁴ In zoverre het gespecialiseerde WO-opleidingen milieukunde/milieueffecten betreft, zou de nadruk bovendien moeten liggen op de technisch, wetenschappelijke invalshoek in tegenstelling tot de geëngageerde, juridische invalshoek. Naar verluidt is het lastig om op de Nederlandse arbeidsmarkt academici met eerstgenoemde profiel aan te trekken; kennelijk geven bedrijven er de voorkeur aan om dergelijke academici uit andere landen aan te trekken.

gestoeld is op ‘vertrouwen’ in de nalevingbereidheid. Idem speelt de toenemende rol van compliance assistance en systeemtoezicht. Voor iedere individuele inspecteur een uitdaging op zich om goed bij te blijven in zijn vak.

Toegevoegde waarde inspectie

Een kwalitatief goede inspectie wordt door veel bedrijven opgevat als iets wat waarde toevoegt aan het bedrijfsproces. In zekere zin is zo’n inspectie een ‘gratis’ advies door een relatieve buitenstaander. Met name bedrijven die proactief hun externe risico’s managen kunnen een paar extra oplettende ogen waarderen.

Oftewel: in potentie wordt een inspectie niet ervaren als een last, maar veeleer als een lust.

Een noodzakelijke voorwaarde om deze potentie optimaal tot wasdom te laten komen is dat de inspecteur over de vakinhoudelijke deskundigheid en (inspectie)vaardigheden beschikt om ook daadwerkelijk bekwaam en gezaghebbend op te treden.

3. Versterken vakinhoudelijke deskundigheid?

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de – benodigde – vakinhoudelijke deskundigheid en (inspectie)vaardigheden in de domeinen Afval en Chemie en de wijze waarop die versterkt en geborgd kan worden.

Kennisgebieden

Startpunt zijn de deskundigheidsgebieden en competenties die tijdens de inventarisatie geïdentificeerd zijn als zijnde relevant voor de inspectiepraktijk.¹⁵⁻¹⁶

Aangezien de inventarisatie direct gebaseerd is op input vanuit beide domeinen, betreft het in wezen de verwachting die bedrijven omtrent de deskundigheid/competentie van een inspecteur hebben!

Afval	Chemie
Primaire productieproces: <ul style="list-style-type: none"> • procestechnologie • basischemie (incl. stoffen- en materiaalkennis) • afval(verwerkings)technologieën (nb: kan per subbranche verschillen) • brandveiligheid (incl. maatregelen om brandgevaar tegen te gaan c.q. te bestrijden) 	Primaire productieproces: <ul style="list-style-type: none"> • procestechnologie (incl. ict besturingssystemen in proces- en opslaginstallaties) • chemie (incl. stoffen- en materiaalkennis) • werktuigbouwkunde • milieukunde/milieueffecten • natuurkundige processen • brandveiligheid (incl. maatregelen om brandgevaar tegen te gaan c.q. te bestrijden) • opslagmodaliteiten • zuiveringstechnieken
Bedrijfsvoering: <ul style="list-style-type: none"> • bedrijfseconomische gegevens • administratieve processen (incl. stoffenboekhouding) • managementsystemen (bv. kwaliteit, milieuzorg, veiligheid) • keurmerken en standaarden (bv. ISO, ARN, VCA, BRL, NFPA, 	Bedrijfsvoering: <ul style="list-style-type: none"> • bedrijfskunde • bedrijfseconomische gegevens • administratieve processen (incl. stoffenboekhouding) • managementsystemen (bv. kwaliteit, milieuzorg, veiligheid) • keurmerken en standaarden

¹⁵ Er zijn diverse verschillen tussen beide inventarisaties: deels wordt dat verklaard door de verschillen tussen beide domeinen, deels zullen de geïdentificeerde deskundigheidsgebieden en competenties niettemin ook in het andere domein van pas komen.

¹⁶ De meer generieke deskundigheidsgebieden en competenties – inspectiekunde, professionele vaardigheden, juridische en beleidsmatige kaders, en externe (bestuurlijke) omgeving – zijn bij de inventarisatie buiten beschouwing gelaten.

Afval	Chemie
NEN en BGB)	(bv. ISO, VCA, BRL, NFPA, NEN en BGB) • risicogestuurd onderhoud
Sector/markt: • markt (structuur en dynamiek) • keten van afvalverwerking • concurrentieverhoudingen (incl. zicht op ‘zwakke broeders’ en ‘free riders’)	Sector/markt: • nieuwe – technische – ontwikkelingen in de chemie(sector) • concurrentieverhoudingen
Inspectiekennis en -vaardigheden: • inlevingsvermogen (nb: gelet op diverse aard van de bedrijven c.q. ondernemers in subbranches) • helicopter view (nb: ‘wat is echt belangrijk’) • planning/voorbereiding (nb: ‘weten wat met een inspectie beoogd wordt’ en rekening houden met inspectiehistorie)	Inspectiekennis en -vaardigheden: • kwantitatieve risico analyse (incl. risicogebaseerde systematiek die aan wettelijk normen ten grondslag ligt) • auditvaardigheden (incl. gespreksvaardigheden) • inlevingsvermogen (nb: gelet op diverse aard van de bedrijven c.q. ondernemers in subbranches) • helicopter view (nb: ‘wat is echt belangrijk’) • planning/voorbereiding (nb: ‘weten wat met een inspectie beoogd wordt’ en rekening houden met inspectiehistorie)

Uit dit overzicht springen twee conclusies scherp naar voren. Ten eerste: de benodigde kennis en competentie is zeer breed en gevarieerd. Ten tweede: de benodigde kennis en competentie kan deels alleen door ervaring worden opgebouwd. Beide conclusies zijn richtinggevend voor initiatieven om die kennis en competentie te versterken. Kortweg kan in dat verband gesteld worden dat:

- één individuele inspecteur haast onmogelijk ‘alles in huis’ kan hebben;
- iedere inspecteur de gelegenheid – tijd – moet hebben ervaringskennis op te doen; en
- iedere inspecteur gebruik moet kunnen maken van de kennis, expertise en ervaring bij collega-inspecteurs.

Naast opleidingen zijn andere kennisinitiatieven onvermijdelijk om te zorgen dat de benodigde kennis en competentie in de inspectiepraktijk beschikbaar zijn.

Relevant is voorts dat vanuit de beide domeinen het accent in termen van ‘waar zou een inspecteur nu als eerste aan moeten gaan werken’ anders wordt gelegd. In het domein Afval wordt het meeste rendement verwacht van inlevingsvermogen. Gelet op de verschillende aard van de bedrijven en de ondernemers moet de inspecteur goed in staat zijn om qua houding, benadering, gesprek, etc ‘situationeel’ te opereren. In het domein Chemie wordt

het meeste waarde gehecht aan de inhoudelijke vakdeskundigheid van een inspecteur. Dat laat zich vertalen naar een – verwacht – hoog opleidingsniveau. Voorts ligt de nadruk op de technisch, wetenschappelijke kennis over milieu, chemische processen en milieueffecten.¹⁷ Duidelijk is dat deze accentverschillen behulpzaam (kunnen) zijn bij het prioriteren van opleidingsinspanningen in beide domeinen. Sterker gesteld: het versterken van de vakinhoudelijke deskundigheid van inspecteurs kan in ieder domein een eigen pad volgen.

Dossierkennis

Bij de inventarisatie is voorts uitdrukkelijk naar voren gekomen dat een inspecteur goed geïnformeerd behoort te zijn over het onder toezicht staande bedrijf/object. Een basaal vereiste waar (kennelijk) nogal eens niet aan voldaan. De kennis en informatie waar het dan omgaat omvat (i) het specifieke bedrijf(sproces), (ii) de toezichthistorie, en (iii) de (inspectie)activiteiten van andere inspecties en overheidsinstanties.¹⁸ Hieraan is gerelateerd de noodzaak om een inspectie goed voor te bereiden en te plannen (zie voorgaande tabel).

Kennis borgen: een algemeen kader

In het kader van deskundigheidsbevordering en competentieontwikkeling kunnen in het algemeen langs drie typen interventies worden onderscheiden:

1. versterken kennis en expertise door (i) werving, (ii) opleidingen, en (iii) ‘on the job’ ervaring;
2. borgen van kennis en expertise door die als informatie herbruikbaar/terugvindbaar in een zogeheten ‘collectief geheugen’ vast te leggen; en
3. overdragen, delen en ontwikkelen kennis en expertise door mensen te laten samenwerken, bijv. in een netwerk of kenniskring, of via een meester/leerling- of teamverband.

De optimale combinatie van interventies is onder meer afhankelijk van de aard van de deskundigheidsgebieden en competenties als ook de taken en werkzaamheden waar deze bij worden ingezet.

In zoverre de deskundigheidsgebieden en competenties in significante mate door ervaring worden verworven c.q. verrijkt, gaat van interventies als bedoeld onder 2. en 3. een versnellende werking uit want er wordt dan ook geleerd van de ervaring van anderen.

Dergelijke interventies zorgen er bovendien voor dat kennis, expertise en ervaring binnen de organisatie behouden blijven

Kennis borgen: specifieke suggesties

Tijdens de inventarisatie zijn verschillende, elkaar deels overlappende suggesties gedaan om – naast opleidingen – de vakinhoudelijke deskundigheid en (inspectie)vaardigheden te versterken.

¹⁷ Zie ook voetnoot 14.

¹⁸ Onderstreept moet worden dat tijdens de inventarisatie met name het telkens opnieuw moeten uitleggen van het bedrijf(sproces) een grote irritatiefactor is c.q. wordt ervaren als toezichtlast.

Onderstaande tabel biedt een overzicht van deze suggesties inclusief een indicatie van het type interventie (nb: in de kolom Δ kennis niveau indiceert O via 'opleiding' en E via 'ervaring').

Suggestie	Type kennis initiatief		
	Δ kennis niveau	Δ collectief geheugen	Δ kennis delen
	O E		
• Werven inspecteurs op HBO- en WO-niveau, zo mogelijk met relevante bedrijfservaring (nb: indien nodig vergt dit opschalen van de functie)	✓ ✓		
• Inhuren specialistische kennis	✓		✓
• Praktijkervaring op doen bij bedrijven (bijv. via stages, meelopen van shifts, 1-2 maanden kennismakingsbezoek/stage, pilots)	✓		
• Lidmaatschap van vakverenigingen en netwerken	✓ ✓		
• Combineren afstudeeropdracht met stage/ onderzoek bij bedrijf	✓ ✓		
• Introduceren vormen van permanente educatie (bijv. bepaalde certificaten/diploma's periodiek opfrissen c.q. opnieuw halen)	✓		
• Vervolgen cursussen/opleidingen met kennis-kringen/communities of practice			✓
• Bundelen van – (inter)nationale – kennis, ervaring en informatie binnen en tussen inspecties en bevoegde gezagen		✓	✓
• Poolen van inspecteurs (dwz kennis en ervaring) tussen inspecties en bevoegde gezagen			✓
• Overdragen van kennis, ervaring en informatie bij verloop en roulatie inspecteurs			✓
• Gebruiken van alle al beschikbare informatie in registraties (meer informatiegestuurde inspectie-activiteiten)		✓	
• Betrekken van kennis en ervaring uit de (sub)domeinen			✓
• Doorzetten IPO-initiatief om via branche-managers onderlinge coördinatie inspecteurs/handhavers te verbeteren			✓
• Zorgen dat inspecteurs een meerjarige relatie met een onder toezicht staande bedrijf onderhouden (met inachtneming van de eigen, onafhankelijke positie)	✓		
• Zorgen dat inspecteurs op provinciaal/gemeentelijk niveau basaal inzicht in c.q. awareness over chemie geven	✓		

Suggestie	Type kennis initiatief		
	Δ kennis niveau O E	Δ collectief geheugen	Δ kennis delen
<ul style="list-style-type: none"> Zorgen dat inspecteurs snel/makkelijk meer gespecialiseerde of ervaren inspecteurs kunnen raadplegen 		✓	✓
<ul style="list-style-type: none"> Organiseren hoe bedrijf, bedrijven, inspecteurs, en overheid van incidenten of near-incidenten kunnen leren 	✓	✓	✓

Oftewel er zijn allerhande toepasbare en praktische suggesties om de voorgenomen opleidingsinspanning te flankeren.¹⁹

Diverse suggesties worden momenteel al vormgegeven en beginnen hun eerste vruchten af te werpen:

- In het kader van het programma Vernieuwing Toezicht is gebruikgemaakt van diverse pilots.²⁰ De ervaring leert dat dergelijke pilots onder meer bijdragen aan het openstaan om van elkaar te leren c.q. met elkaar kennis/informatie te delen. De betere onderlinge verstandhouding bevordert vervolgens dat bij vragen bedrijf en inspecteur elkaar voor overleg weten te vinden. In het verlengde daarvan blijkt dat – het (gepercipieerde) gebrek aan – vakinhoudelijke deskundigheid van de inspecteur dan nauwelijks meer een issue is.
- De bestendige praktijk bij het inspectietoezicht op zogeheten BRZO-bedrijven is om met teams uit een grotere pool van inspecteurs te werken. Die werkwijze beoogt onder meer de uitwisseling van kennis en ervaring te bevorderen en een adequate samenstelling van benodigde kennis en ervaring te waarborgen. Er bestaat momenteel het voornemen om het BRZO-inspectietoezicht (en daarmee ook de BRZO maatlat) naar meer bedrijven uit te breiden.
- In het domein Afval – specifiek de branches autodemontage, metaal recycling, puin breken, afvalverbranding, en op- en overslag – wordt op (inter)provinciaal niveau de branchegerichte aanpak ingevoerd. Doel is tweeledig: (i) de interne coördinatie tussen en pooling van inspecteurs bevorderen en (ii) de relatie met de branche onderhouden. Per branche wordt een laagdrempelig en informeel netwerk van deskundigen voorzien en – op termijn – ook een landelijk toepassing vindend branchetoezichtplan. De branchegerichte aanpak is aldus (mede) een antwoord op de huidige versnippering van kennis en ervaring.

Dergelijke good practices indiceren dat de flankerende kennisinitiatieven potentie hebben en zelfs snel kunnen renderen.

¹⁹ Opgemerkt zij dat in beide domeinen er een bereidheid is om – onder voorwaarden – mee te werken aan het organiseren van stages, kennismakingsbezoeken en andere vormen ervaringskennis op doen aan de bron.

²⁰ Zie bijvoorbeeld: <http://www.inspectieloket.nl/chemie/onderwerpen/pilots/> en <http://www.inspectieloket.nl/afval/actueel/nieuws/pilotessentaferond.aspx>.

4. Aanbevelingen

Bij wijze van samenvatting kan uit deze rapportage een aantal aanbevelingen ter versterking van de vakinhoudelijke deskundigheid worden gedestilleerd. Daarbij is een onderverdeling gehanteerd conform de drie onderscheiden typen/dimensies van kennismanagement interventies. De aanbevelingen zijn aanvullend op het reeds ingezette voornemen om de vakinhoudelijke deskundigheid via opleidingen op te vijzelen.

1. Versterken vakinhoudelijke kennis/expertise

- nieuwe inspecteurs met praktische ervaring werven (in beide domeinen)
- bestaande inspecteurs stage (1-3 maanden) laten lopen bij afvalverwerkings- of chemiebedrijven
- inspecteurs versneld ervaring laten opdoen door in teams te opereren
- inspecteurs in de domeinen Afval en Chemie een – verschillend – opleidingspakket bieden dat past bij de behoefte/prioriteit in ieder van de domeinen

2. Vastleggen aanwezige kennis/expertise

- in kaart brengen wie, waar in het land, welke kennis, expertise en ervaring heeft en de ‘kaart’ aan alle inspecteurs (in alle bestuurslagen) ter beschikking stellen
- opzetten van één loket voor inspecteurs waar zij actuele en uniforme kennis en informatie halen (en brengen) die direct in de inspectiepraktijk toepasbaar is (van wet- en regelgeving tot best practices)

3. Delen kennis/expertise

- inspecteurs verspreid over het land en de diverse bestuurslagen faciliteren om kennis, expertise en ervaring met elkaar te delen (via virtueel platform én ook bijeenkomsten)
- inspecteurs in teams laten werken om (i) over een bredere pool aan kennis en ervaring te beschikken en (ii) ‘on the job’ dergelijke kennis en ervaring over te dragen

Kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving²¹

Momenteel worden de integrale kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, het toezicht op en de handhaving van de VROM wet- en regelgeving (door Rijk, provincies en gemeenten) ontwikkeld. Naast concrete kwaliteitscriteria aan het beleids- en uitvoering/werkproces is het aan te bevelen ook eisen te formuleren omtrent de noodzakelijk vakinhoudelijke deskundigheid en (inspectie)vaardigheden. Dergelijke eisen zouden ook de onderlinge samenwerking – in casu met betrekking tot het delen van kennis, expertise en ervaring – mogen omvatten.

²¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008–2009, 29 383, nr. 130 (geparafraseerd).

Het aanvullende karakter van de aanbevelingen moet niet opgevat worden als ‘vrijblijvend’. De centrale boodschap uit het inventarisatieproces is dat versterken van vakinhoudelijke deskundigheid via opleidingen alleen niet duurzaam is. Niet duurzaam in termen van òf een structureel gebrek aan kennis (te laag niveau), òf telkens maar hernieuwde inspanningen om kennisniveau te vergroten, òf – als resultante – een minder effectieve en efficiënte inspectie-inspanning. Met als gevolg dat de – gepercipieerde – toezichtlast te hoog blijft.

Conclusie: deskundigheidsbevordering vergt een multi-dimensionale inspanning en er zijn diverse praktische kennisinitiatieven voorhanden om de opleidingsinspanning te flankeren (én beter te laten renderen).

Bijlage 1. Overzicht deelnemers werksessies en interviews

De bevindingen in deze rapportage zijn overwegend ontleend aan de werksessies en interviews die ten behoeve van de inventarisatie hebben plaatsgevonden.²²

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de deelnemers aan de werksessies en de interviews.

Startsessie 12 januari 2009 (locatie: Utrecht)

Deelnemers	Organisatie
André van de Berg	Bureau Inspectieraad
Piet van den Blik	Unie van Waterschappen/Waterschap Brabantse Delta
Jos Euser	IVW
Kees Huizinga	VROM Inspectie
Marinus Jordaan	IPO
Peter van der Linden	VROM Inspectie
Diana Martens	Arbeidsinspectie
Ron Ooms	LAT BRZO
Renate Ruigt	VROM Inspectie
Angelique van der Schaaf	VROM Inspectie Academie
Gaby Schafer	VROM Inspectie
Maurice Stijfs	Provincie Noord-Brabant
Patrick de Visscher	Rijkswaterstaat
Jan Walpot	VROM Inspectie

Bijeenkomst domein Afval 10 maart 2009 (locatie: Utrecht)

Deelnemers	Organisatie
Martijn van Leeuwen	Metaal Recycling Federatie (MRF)
Peter van der Linden	VROM Inspectie
Arie Nijdam	Vereniging van Ondernemingen in de Milieudienstverlening ten behoeve van de Scheepvaart (VOMS)
Henk Jan Nix	Stiba (voertuigdemontage)
Renate Ruigt	VROM Inspectie
Hans Scholten	Branche Vereniging Organische Reststoffen (BVOR)

²² In zoverre voor deze rapportage gebruik is gemaakt van voorhanden documentatie is daar door middel van voetnoten naar verwezen.

Deelnemers	Organisatie
Rob van der Spek	DNV-CIBIT
Pieter Verheugd	DNV-CIBIT
Max de Vries	Branchevereniging Recycling Breken en Sorteren (BRBS)
Edwin Zoontjes	Vereniging Afvalbedrijven (VA)

**Bijeenkomst vertegenwoordigers brandweer/veiligheidsregio's 13 januari 2010
(locatie: Utrecht)**

Deelnemers	Organisatie
Mark Bruijnooge	Hulpverlening Gelderland Midden
Peter van der Linden	VROM Inspectie
Manon Oude Wolbers	Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid
Pieter Verheugd	DNV-CIBIT

Interviews domein Chemie

afgenomen door Renate Ruijt (VROM Inspectie) en Pieter Verheugd (DNV-CIBIT)²³

Deelnemers	Datum	Organisatie
Henri Lopes Cardozo	15 april 2009	AkzoNobel
Dirk den Ottenlander	21 april 2009	Thermphos
Sanne Muijser	28 april 2009	Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP)

²³ Nota bene: de verslaglegging van de interviews is voor commentaar aan de VNCI voorgelegd. De VNCI heeft aangegeven het algemene beeld uit de interviews te herkennen; verschillende punten zijn als 'het meest relevant' aangemerkt. Voorts heeft de VNCI gewezen op de zogeheten regionale kennisnetwerken veiligheid die het bedrijfsleven opgezet heeft c.q. aan het opzetten is en die deels de functie van 'in house opleiding' hebben.