

Nieuwe rollen. Nieuwe risico's? - Wie is verantwoordelijk voor wat, bij bedrijven met grote externe, chemische risico's?"

Verslag CGC-NVVK bijeenkomst 19 januari 2012

Mat Jongen¹ Paul Swuste²

Inleiding

Drie jaar geleden heeft Prof mr. Pieter van Vollenhoven, als voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV), een memorabele presentatie gegeven op het jaarcongres van de NVVK. De veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving was het onderwerp en de beschermheer van de NVVK wees op de onbalans die aanwezig is tussen overheid en private partijen als het om de verantwoordelijkheid voor veiligheid gaat (Vollenhoven, 2008). De overheid wijst wel naar 'de samenleving' als medeverantwoordelijke, maar het is onduidelijk waar de verantwoordelijkheid van de overheid ophoudt en die van andere partijen begint. In hetzelfde nummer hebben een aantal leden van de NVVK de eerder genoemde onbalans nader uitgewerkt (Dik ea., 2008). De kwaliteit van toezicht is dan ook een terugkerend thema en ook dat onderwerp is aan de orde geweest in hetzelfde nummer en twee jaar later (Mertens, 2008, 2010). Kun je van een overheid verwachten dat ze een systeem van toezicht organiseert waarmee grote calamiteiten en ernstige ongevallen voorkomen kunnen worden? Op dit moment overlijden er meerdere duizenden mensen onnodig aan beroepsziekten, door medische fouten en aan verkeers- en arbeidsongevallen. En verder kent ons land een indrukwekkende lijst van rapportages van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar grote calamiteiten in de private sector. Die kans op calamiteiten is in Nederland groot, met zijn concentratie van gevaarlijke industrieën en activiteiten nabij dichtbevolkte gebieden. Datzelfde argument geldt ook voor België. Hoe moeten we veiligheid in de toekomst organiseren, hoe komen we tot een acceptabele afweging van veiligheidsdoelen ten opzichte van andere doelen van een onderneming of organisatie, hoe voorkomen we dat de zoektocht naar een schuldige, gedreven door media en te enthousiaste politici en deskundigen, de analyse van achterliggende factoren vertroebelt? En als laatste, welke rol zou toezicht moeten vervullen? Deze en andere vragen zijn aan bod gekomen op de middagbijeenkomst van de Contactgroep Gezondheid en Chemie in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde op 19 januari 2012. Dit artikel geeft een korte samenvatting van de presentaties en de paneldiscussie na afloop. De presentatie van Prof. Ferdinand Mertens is in dit verslag beperkt gehouden. Elders in dit nummer komt zijn bijdrage uitvoerig aan bod.

Veiligheid Voorop! Ton Jeen, ExxonMobil

Zijn stelling is dat bedrijven, zoals ook ExxonMobil, er alles aan doen om de veiligheid te waarborgen, ook zonder dat de

overheid daar een dominante of dwingende rol bij speelt. Het motto van het bedrijf is "Veiligheid Voorop" (VNO-NCW ea., 2011), een motto dat veel gelijkenis heeft met de Safety First beweging uit het begin van de vorige eeuw. Het veiligheidsmanagementsysteem van ExxonMobil, Operations Integrity Management System (OIMS) is ontstaan naar aanleiding van de ramp met de olietanker Exxon Valdez aan de noordwestkust van de Verenigde Staten in 1990.

Het begon, zoals veel kwaliteitsmanagementsystemen met uitgebreide beschrijvingen van procedures, gevolgd door audits van het systeem die veel kengetallen over het functioneren van het systeem hebben opgeleverd. In de loop der jaren is het een levend veiligheidsmanagementsysteem geworden.

Veiligheid kent voor ExxonMobil een aantal stakeholders. Allereerst het bedrijf zelf, daarna zijn de zakenpartners van belang die meedoen in de productieketen, gevolgd door de brancheorganisaties in de chemie. Dan pas komt de overheid in beeld met zijn vergunningen en 'licence to operate'. Een cruciale rol hierbij is weggelegd voor het topmanagement. Kader 1 geeft de boodschap weer van de huidige topman Rex Tillerson.

Kader 1

- Every company desires safe operations - but the challenge is to translate this desire into action.
- The answer is not found only in written rules, standards and procedures. While these are important and necessary, they alone are not enough.
- The answer is ultimately found in a company's culture - the unwritten standards and norms that shape mindsets, attitudes and behaviors.
- Companies must develop a culture in which the value of safety is embedded in every level of the workforce, reinforced at every turn and upheld above all other considerations.

Rex W. Tillerson, Chairman and CEO, Exxon Mobil Corporation. Statement to National Commission on Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling, Nov.9, 2010

Ter illustratie van de manier waarop ExxonMobil omgaat met veiligheid worden vier voorbeelden gegeven van recent ondernomen acties:

- De ontwikkeling van een systeem voor het voorkomen van overvulling van een tank. Dit naar aanleiding van twee grote incidenten (BP Texas City en Buncefield).

¹ Researchgroep Veilig en Gezond Ondernemen, TNO Hoofddorp, email: mat.jongen@tno.nl

² Sectie Veiligheidskunde TUDelft, email: p.b.j.j.swuste@tudelft.nl

- LPG transport: de overgang van vervoer met tankwagens naar vervoer over water
- Risk based inspection, waarbij installaties waarvan bekend is dat ze snel achteruitgaan vaker worden geïnspecteerd en worden ingepland voor onderhoud.
- Human factors, met als voorbeeld hoe te werken in controlekamers. Hij geeft voorbeelden van de sterk gewijzigde inrichting van deze kamers vergeleken met de 70' er jaren

Samen met andere bedrijven uit de chemie doet ExxonMobil mee aan het initiatief "Veiligheid Voorop" met de vier kernelementen 1) betrokken leiderschap, 2) excellente uitvoering van het veiligheidsbeheersysteem, 3) actieve veiligheidsnetwerken en 4) alleen zaken doen met bedrijven die ook een solide veiligheidscultuur hebben. Uiteindelijk blijven individuele bedrijven verantwoordelijk, maar helpt de sector met het opzetten van een veiligheidsmanagement.

Tot slot worden er een aantal stellingen geponeerd voor de paneldiscussie:

- De integriteit van een proces wordt niet bepaald door een BRZO-audit.
- Nul ongevallen kun je niet bereiken met alleen veiligheidsregels en procedures.
- Veiligheidscultuur is niet te koop bij consultants, maar moet een bedrijf zelf organiseren.
- Steeds vaker wordt er op middelvoorschriften geaudit.
- Middelvoorschriften zijn makkelijk te controleren voor een auditor, maar dragen niet noodzakelijkerwijs bij aan betere veiligheid.
- Het bedrijf is verantwoordelijk voor de veiligheid, de overheid toetst op risico-gebaseerde aanpak.

Van middel- naar doelvoorschriften: bevordert dit de veiligheid? Yvette Oostendorp, AGS

De Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) is opgericht in de nasleep van de vuurwerkramp in Enschede en enkele andere grote incidenten met gevaarlijke stoffen. Twee citaten uit het rapport van de Commissie Oosting en van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geven een duidelijk statement over de richting waarin het toezicht zich zou moeten bewegen (kader 2 en 3).

Kader 2

Uit Eindrapport Vuurwerkramp Oosting (pag. 225):

"Wanneer een ondernemer zou menen dat hij, in zijn contacten met de overheid, zelf onvoldoende deskundig is op een bepaald terrein, is het zijn verantwoordelijkheid om zich van die deskundigheid te voorzien, bijvoorbeeld door het inschakelen van wel deskundige derden, al dan niet via een eigen branche- of vakorganisatie..... Vertrouwen op de overheid kan naar het oordeel van de Commissie niet zo ver reiken dat de overheid volledig in de plaats treedt van de verantwoordelijkheid van de ondernemer."

Kader 3

Uit: Onzekere veiligheid. Verantwoordelijkheden rond de fysieke veiligheid. WRR, 2008. p. 186.

"Op een kennisintensief terrein als de zorg voor de fysieke veiligheid, waar bovendien onzekerheden een belangrijke rol spelen, kan de overheid niet meer pretenderen de alwetende centrale actor te zijn die in detail van tevoren kan bepalen hoe verantwoordelijkheden het beste vormgegeven kunnen worden, en moet zij dat ook niet willen ambiëren. Haar verantwoordelijkheid bestaat voor een groot deel uit het op een adequate manier regelen dat in de samenleving verantwoordelijkheden worden genomen"

Het idee was, dat inspectie op de oude voet, gericht op middelvoorschriften, geen oplossing is voor een goede toezichtfunctie. Het gaat bij gevaarlijke stoffen en de procesindustrie om zeer kennisintensieve bedrijfstakken met veel innovaties. De overheid heeft een kennisachterstand opgelopen in deze sectoren. Bedrijven moeten zelf hun verantwoordelijkheid nemen en het toezicht van de overheid wordt gebaseerd op doelvoorschriften en het inspecteren van bedrijven met veel gevaarlijke stoffen. De belangrijkste taak voor de AGS was advies te geven over beleid en wetgeving gericht op het voorkomen van rampen met gevaarlijke stoffen, met name over de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS), de opvolger van CPR-documenten (Commissie Preventie Rampen). De AGS beoordeelde delen uit de PGS-reeks met een toetsingskader (de technische integriteit van een installatie, de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de ruimtelijke context waarin die installatie moet functioneren). In de PGS-reeks zijn de richtlijnen gebaseerd op de 'best beschikbare (en veilige) technologie'. Deze benadering is in internationale normen en standaarden gaandeweg vervangen door een risicobenadering (verwijzing naar onder andere IEC normen). Toename van complexiteit, samenhang en over- en onderbeveiliging waren hiervoor belangrijke redenen. De AGS stelde deze risicobenadering, vastgelegd in internationale normen, centraal. Kernpunten uit de adviezen waren:

- Breng het toezichtkader en de doelvoorschriften onder in de wetgeving.
- Verwijs in de PGS nieuwe stijl naar (internationale) normen en standaarden voor systematische gevaaridentificatie en risicobeoordeling en veiligheidsmanagementsystemen.
- Leg het initiatief voor de vertaling van doelvoorschriften naar middelvoorschriften bij het bedrijfsleven.

Een belangrijk discussiepunt is het MKB' waar met gevaarlijke stoffen wordt gewerkt. Hoe kunnen die een doeltreffend veiligheidsmanagementsysteem organiseren? En hoe wordt de verantwoordelijkheid voor veiligheid gedeeld in de keten van (onder)aannemers die tegenwoordig vaak onderdeel zijn van de productieketen?

Normen en codes van goede praktijk in de welzijnsregelgeving. Rol Seveso-regelgeving: Rol en standpunten van enkele Belgische actoren en de Arbeidsinspectie. Ir. Danny de Baere - Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

De Contactgroep Gezondheid en Chemie is een Nederlands-Belgische samenwerking op het gebied van gezondheidsaspecten van het omgaan met gevaarlijke stoffen in de industrie. Binnen het thema van de bijeenkomst is een vergelijking van de Nederlandse en Belgische situatie op zijn plaats: beide landen zijn dichtbevolkt en hebben een grote chemische industrie. Hoe verhouden beide systemen zich tot elkaar en hoe ontwikkelen ze zich?

In België lijkt voor het brede begrip “risicobeheer” op federaal niveau in België minder geregeld te zijn dan in Nederland. Daarnaast heeft België een bescheiden onderzoekstructuur, met de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) voor milieu-onderwerpen en het Instituut Volksgezondheid als belangrijkste. Daartegenover staan in Nederland het RIVM, TNO, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen, de PGS-publicaties, etc.

De Belgische welzijnswet van 1996 is gebaseerd op preventiehiërarchie, risico-evaluatie en het treffen van maatregelen om deze risico's te elimineren of te beheersen. Dit is vergelijkbaar met de ontwikkeling in Nederland: van middelvoorschriften naar doelvoorschriften en een verschuiving van de verantwoordelijkheid van overheid naar bedrijfsleven.

Een groot verschil tussen Nederland en België is de rol van het strafrecht. Inbreuken op de welzijnswet zijn strafrechtelijke inbreuken en kunnen pas bij niet-vervolg administratief afgewikkeld worden met een geldboete. De werkgever heeft ook volgens het nieuw Sociaal Strafwetboek van juli 2011 een zorgplicht voor zijn werknemers. De rechtspraak verloopt uiterst traag en deze zorgplicht, al of niet gebruik makende van codes van goede praktijk, is nog niet goed uitgekristalliseerd. Zie hiervoor twee casussen: het arrest van Gellingen van 28 juni 2011 waarin door de rechter wordt verwezen naar normen voor “goed huisvaderschap” die niet wettelijk zijn vastgelegd; en het vonnis van Eternit waarin goed huisvaderschap een grote rol speelt. Hiertegen is Eternit begin 2012 in beroep gegaan. Wat betreft de structuur van het toezicht zijn er enerzijds arbeidsinspecteurs per provincie die de “klassieke bedrijven” inspecteren en anderzijds Seveso-arbeidsinspecteurs die voor het volledige land alle Seveso-bedrijven inspecteren. Bij dit laatste kan men dus spreken van één team. Bij de inspecties in klassieke bedrijven wordt er geen gebruik gemaakt van de arbocatalogi, zoals ontwikkeld door branches en sociale partners in Nederland, omdat dit bijna als niet ontwikkeld is.

Bij het toezicht op de Seveso-regelgeving wordt er ook samengewerkt met de Belgische industrie door bijvoorbeeld deze te betrekken bij het opstellen van checklijsten en codes van goede praktijk die dan later als inspectie-instrument worden toegepast bij de systematische inspecties. Daarnaast kan er ook ingespeeld worden op de actualiteit in binnen- en buitenland naar aanleiding van incidenten die kunnen leiden tot campagnes of kleine vragenlijsten. In de praktijk betekent dit dat de inspectie

soms verder gaat dan de regelgeving en in andere gevallen juist gericht is op een concrete invulling van de regels. Het bedrijf moet zijn risico-inventarisatie en de bijbehorende maatregelen transparant en aannemelijk maken voor de inspectie (“het aantonen dat”). Na de inspecties krijgen de bedrijven een verslag waarop ze moeten antwoorden met een actieplan. In dit actieplan moet worden gemeld welke acties het bedrijf wil nemen op onvoldoende afgedekte risico's, met een planning in de tijd van deze maatregelen. Deze actieplannen worden nadien opgevolgd zowel administratief als in bij latere bedrijfsbezoeken. De ervaring tot nu toe is dat deze manier werkt. Bedrijven hebben het gevoel op een volwassen manier aangepakt te worden. Met als opmerking dat het uitvoeren van de plannen van aanpak soms langer duurt dan gedacht en dat de aard van de maatregelen kan afwijken van de geplande maatregelen. Voor de inspecties blijft het in bepaalde gevallen balanceren tussen repressief of coöperatief acteren, voldoende of onvoldoende maatregelen gelet op de doelvoorschriften en bij sommige bedrijven is er een mogelijke reflex van voortdurend de afweging of de inspectie zal “bijten” of niet. Daarbij houden reactieve bedrijven of bedrijven met financiële problemen eerder rekening met de beperkte financiële gevolgen van een rechterlijke veroordeling.

Ook is van belang dat de industrie ook vanuit zichzelf werkt aan Responsible Care en andere programma's in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De industrie is zich door ervaringen uit het verleden bewust van de grote gevolgen die een ongeval voor het bedrijf kunnen hebben. Daarnaast heeft de goede opleiding van de Seveso-inspecteurs en het aantal en de diepgang van de inspecties er voor gezorgd dat de resultaten van de inspecties serieus worden genomen. De volgende discussiepunten zijn er wel nog steeds:

- Moet de overheid een deel van de handhaving uitbesteden of niet, bijvoorbeeld aan certificerende instellingen?
- Ga je werken, zoals in Nederland, met “soft law”, zoals convenanten of arbocatalogi.
- Welke rol moet de overheid spelen bij regelingen zoals de VCA in Nederland? Waarbij nu de discussie speelt over de kwaliteit van de certificaten.
- Moet je als overheid ook gaan inspecteren op veiligheidscultuur in bedrijven? Een trend die in veiligheidsmanagement steeds meer aandacht krijgt. Of gaat dit een stap te ver voor de overheid?

De maatschappelijke inbedding van de risicovolle onderneming. Prof. dr. Ferdinand Mertens - TU Delft/Onderzoeksraad voor Veiligheid

Prof. Mertens is auteur van een aantal publicaties over de rol en positie van toezicht. Zijn meest recente publicatie over toezicht door inspecties is dit jaar verschenen (Mertens, 2012). Prof. Mertens begint zijn betoog met de stelling dat de chemische industrie een volwassen bedrijfstak is waarin veiligheidsmanagement op een hoog niveau staat gezien de prestaties van de afgelopen decennia. Alle ongevallen die door de OVV zijn onderzocht geven mogelijk een vertekend beeld door de nega-

tieve selectie die in het systeem zit ingebakken. Enkele slechte bedrijven verpesten het voor de vele goede.

Hij verwijst daarbij ook naar de publicatie van de Vereniging van de Nederlandse Chemische industrie (VNCI) "Veiligheid Voorop" met speciale aandacht voor veiligheidscultuur en veiligheidsleiderschap. Gebrekkig veiligheidsleiderschap en-cultuur is vaak een eigenschap van de slechte bedrijven. Dit als leidraad nemen voor acties in de hele sector vindt hij geen goed idee. En waar kijk je dan naar? Hij noemt de veiligheids-cultuurladder van Hudson als voorbeeld. Hoe ga je als inspectie om met een beoordelingschaal waarin een bedrijf als "volwassen" of als "reactief" wordt aangeduid? Hoe kijk je naar het gedrag van mensen in een organisatie en hoe naar bedrijven met veel gevaarlijke stoffen waar leiderschapsgedrag belangrijk is voor de veiligheid. In zijn artikel elders in dit blad gaat hij in op: "wat bepaalt het handelen van een organisatie? Waar hangt het van af of regels worden nageleefd of niet? Heeft een organisatie het 'doel' voor ogen of alleen de momentaan geldende regel? Het zijn die vragen die aanleiding zijn om te zoeken naar andere 'aangrijpingspunten' voor het toezicht. Aangrijpingspunten die een voorspellende waarde hebben voor het gedrag van de organisatie".

Paneldiscussie

In de paneldiscussie ging het vooral over het organiseren van prikkels voor bedrijven om ze aan te sporen hun veiligheid op orde te hebben:

Cultuur en gedrag

Regels zijn niet genoeg. Cultuur en gedrag zijn belangrijke aspecten. Veel interne en externe audits worden gedaan door het bedrijfsleven zelf. De overheid draagt hier met zijn inspecties maar een relatief klein deel aan bij. Maar: het is altijd goed om externe ogen te laten kijken naar je bedrijfsvoering. En dat moet ook niet worden afgebouwd. De overheidsinspectie (tegenwoordig Inspectie SZW, voorheen Arbeidsinspectie) kijkt nu ook naar de bedrijfscultuur, naast de beoordeling van de middelvoorschriften. Daarmee erkent de overheid het belang van de bedrijfscultuur voor de veiligheid. Maar: hoe houd je toezicht op veiligheidscultuur? De boodschap van ExxonMobil is duidelijk: veiligheidscultuur kan je niet kopen bij consultants. Veiligheidsleiderschap bij het bedrijf is hiervoor van cruciaal belang. Kun je als overheid eisen stellen aan het leiderschap en de veiligheidscultuur bij een bedrijf? Dit is een discussie die nog lang niet is uitgewoed. Iedereen is het er wel over eens dat de ontwikkeling van het toezicht van middelvoorschriften, via doelvoorschriften, veiligheidsmanagement-systemen en veiligheidscultuur noodzakelijk is om het toezicht mee te laten groeien met de ontwikkelingen in de industrie en breder, de hele maatschappij. En gaan we dan ook zover om het leiderschap zelf te gaan beoordelen?

Verzekeringspremies

Laat bedrijven met hoge risico's of veel incidenten een hogere verzekeringspremie betalen. Op die manier wordt een financiële prikkel gebruikt. Uit de discussie bleek dat hier ook veel bezwaren aan zitten. Verzekeringsmaatschappen herverzekeren

zich waardoor hun financiële risico's worden gespreid en ze zo zelf geen prikkel hebben om de premies te verhogen.

Sociale controle/brancheverenigingen/kennisuitwisseling

Kunnen brancheverenigingen zoals de VNCI geen invloed uitoefenen op hun leden? Vaak blijkt dat de slechte bedrijven ook geen lid zijn van een branchevereniging. En ze kunnen ook niet verplicht worden om lid te worden van een vereniging. Een idee was om door uitwisseling van kennis via een branchevereniging het veiligheidsniveau te verhogen. Er is ook gediscussieerd over de mogelijkheid om als maatschappij of als overheid eisen te stellen aan ondernemers die een bedrijf starten met hoge risico's zoals in de procesindustrie. Welke eisen dit dan zouden moeten zijn is niet meer aan de orde gekomen.

Conclusie

In essentie zijn de rollen van overheid en bedrijven met grote (externe) risico's niet wezenlijk veranderd. De overheid is eindverantwoordelijke, maar besteedt de feitelijke beheersing van de risico's uit aan de bedrijven zelf. Het toezicht hierop wordt wel steeds gecompliceerder door de toenemende complexiteit van het bedrijfsleven en de steeds snellere veranderingen in technologie en organisatievormen. De discussies over de ontwikkeling van het toezicht van middel- naar doelvoorschriften, managementsystemen, organisatiecultuur en gedrag laten dit zien. Wel werd duidelijk dat toezicht op zich, los van de vorm waarin het wordt uitgevoerd, goed werkt. Een externe blik is altijd goed om een bedrijf scherp te houden. Verminderen van toezicht geeft de "slechte" bedrijven meer gelegenheid om met hun bedrijfsvoering op de oude voet door te gaan.

Literatuur

Dik J., Hale A., Poort R., Roden N., van Roggeveen V., Schaar-denburgh K., van Swuste P., Veld R. in 't (2008). Onbalans in verantwoordelijkheden voor veiligheid in Nederland. Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap 21(2):55-60

Mertens F. (2008). Toezicht en veiligheid in een deregulerend tijdperk. Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap 21(2): 47-50

Mertens F. (2010). Toezicht en dynamiek. Tijdschrift voor toegepaste Arbowetenschap 23(1):30-37

Mertens F. (2012). Inspecteren, toezicht door inspecties. Sdu, Den Haag

VNO-NCW, VHCP, VNCI, VNPI, VOTOB (2011). Veiligheid voorop, 10 actiepunten voor veiligheid

Vollenhoven P. van (2008). Maatschappelijk debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving 21(2): 51-54