



‘Kennis en macht in het politieke besluitvormingsproces’

**Een onderzoek naar invloed en macht bij het
interdepartementale besluitvormingsproces over de Europese
richtlijn Seveso III**



Faculteit der Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Master Beleid en Politiek

2010/2011

‘Kennis en macht in het politieke besluitvormingsproces’

**Een onderzoek naar invloed en macht bij het
interdepartementale besluitvormingsproces over de Europese
richtlijn Seveso III**

Afstudeeronderzoek

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Master programma Beleid en Politiek

Begeleider: Markus Haverland

Student: Margot van Nistelrooij

Studentnummer: 324228

December 2011

Voorwoord

Begin januari 2011 kwam ik als nieuwe stagiaire terecht op de Afdeling Veilig Werken van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Vanuit bestuurskundig perspectief ben ik op zoek gegaan naar een interessant onderwerp voor mijn afstudeeronderzoek. Per toeval werd tegelijkertijd het nieuwe voorstel van de Europese Commissie gelanceerd over chemische veiligheid in Europa. Na mijn eerste bijeenkomst over onderwerp en de effecten ervan op het Nederlandse beleid heb ik besloten dit als uitgangspunt van mijn onderzoek te nemen.

Vanaf dat moment ben ik mij gaan verdiepen in de wereld van de chemische industrie. Met veel enthousiasme en gedrevenheid heb ik het onderwerp wat voor mij geheel onbekend was eigen gemaakt. De Europese richtlijn Seveso (chemische veiligheid) kan ik inmiddels dromen. Ik heb in zeer korte tijd met uitstekende begeleiding van de heer drs. Prof. Haverland dit onderzoek uitgevoerd en afgerond. Met grote dank aan mijn stagebegeleider de heer Joy en beleidmedewerker mevrouw Wiers, die mij wegwijs hebben gemaakt in deze nog onbekende wereld van chemische stoffen, arbeidsveiligheid en indelingsystemen. Door beide ben ik nauw betrokken geraakt bij de Nederlandse standpuntvorming over de nieuwe Europese richtlijn. Ik heb kennisgemaakt met de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Veiligheid en Justitie. Daarnaast heb ik mij tevens kunnen verdiepen in de opmerkelijke verhoudingen tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders. Mede dankzij de interview respondenten het RIVM, DCMR de arbeidsinspectie MHC, de Bestuurlijke en Juridische dienst en Internationale Zaken van het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft dit onderzoek kunnen plaatsvinden.

Het interdepartementale besluitvormingsproces is complex, dit onderzoek is een gedetailleerde reconstructie van het proces en geeft inzichten in de samenwerking en obstakels van de verschillende departementen en externe betrokken actoren.

Najaar van 2011

Margot van Nistelrooij

Inhoudsopgaven

Begrippenlijst	7
Samenvatting	8
Hoofdstuk 1. Inleiding	10
1.1. De aanleiding	11
1.2. De probleemstelling	13
1.2.1. De doelstelling	13
1.2.3. De deelvragen	13
1.3. Werkwijze	13
1.4. Wetenschappelijke relevantie	14
1.5. Maatschappelijke relevantie	15
1.7. Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	18
2.1. Bureau Politiek: het politieke besluitvormingsspel tussen actoren	18
2.3. Politieke Invloed	22
2.3.1. Invloedsmiddelen	23
2.3.2. Conclusie	25
2.4. Macht en invloed	26
2.4.1. Communitypower: elitisme en pluralisme	26
2.4.2. Macht en beleid	27
2.5. Conclusie	29
Hoofdstuk 3. Methodologische verantwoording van invloedsonderzoek	30
3.1. Operationalisatie van macht en invloed	30
3.1.1. De reputatiemethode	31
3.1.2. De positiemethode	31
3.1.3. De netwerkmethode	31
3.1.4. De machtsbalansmethode	32
3.2. Besluitvormingsmethode en procesmethode	33
3.2.1. De intensieve procesmethode	33
3.2.2. Huberts en Peters; de intensieve procesmethode	34
3.3. De werkwijze van de intensieve procesmethode	36
3.3.1. De reconstructie van het besluitvormingsproces	37
3.3.2. Invloedsanalyse	38
3.3.3. Kanttekeningen	40

Hoofdstuk 4. Onderzoeksdesign	41
4.1. Onderzoekseenheden	41
4.2. Onderzoeksstrategie	42
4.3. Methoden en technieken	43
4.3.1. Bestaand materiaal	43
4.3.2. Het interview	44
4.3.3. Observeren	46
4.3.4. Betrouwbaarheid en validiteit van de casus	47
4.4. Analyse van de datagegevens	48
Hoofdstuk 5 Deel 1: De reconstructie van het besluitvormingsproces	50
5.1. Stap 1. De context	50
5.1.1. De nieuwe richtlijn Seveso III; hoofdthema's	53
5.2. Stap 2. De betrokken actoren en hun belangen	55
5.2.1. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Afdeling Risicobeleid	55
5.2.2. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Directie Internationale Zaken	56
5.2.3. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken	57
5.2.4. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Gezond en Veilig Werk	59
5.2.5. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Major Hazard Control Arbeidsinspectie	60
5.2.6. Het ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Veiligheid en Bestuur	62
5.2.7. Rijks Instituut Volksgezondheid en Milieu	64
5.2.8. Vereniging Nederlandse Chemische Industrie	65
5.2.9. DCMR Milieudienst Rijnmond	66
5.2.10. Conclusie	68
5.3. De reconstructie van het besluitvormingsproces	70
5.4. Stap 5. De uitkomst	76
Hoofdstuk 6. Deel 2: de Invloedsanalyse	79
6.1. De onderlinge verhoudingen tussen de actoren	79
6.1.1. De relaties tussen actoren	81
6.2. De eliminatie van actoren	82
6.2.1. De eliminatie tijdens het traject	83
6.2.2. Directe eliminatie	83
6.3. Invloedsanalyse: invloeds pogingen	84
6.4. Conclusie: Wie heeft de meeste invloed?	93
Hoofdstuk 7. Waar komt de invloed vandaan?	95

7.1. De factoren van invloedsbepaling	96
7.2. Conclusie	97
Hoofdstuk 8. Algemene conclusie	99
8.1. Interdepartementale complexiteit: invloed en macht	99
8.2. Aanbevelingen: aandachtspunten en geleerde lessen	102
8.3. Opmerkingen aan de hand van het veldonderzoek	103
Bibliografie	105
Bijlagen	111
Bijlage 1 interview uitwerkingen	111
Bijlage 2 vergaderingen en bijeenkomsten	149

Begrippenlijst

Afkortingen

B&JZ =	Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken
BNC-fiche =	Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen
BRZO regeling =	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BUZA =	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CEFIC =	European Chemical Industry Council
CLP-verordening =	Verordening voor de Classificatie, Labelling and Packaging van Chemische stoffen
CoCo =	Coördinatie Commissie voor Europese Integratie- en Associatieproblemen
Copeper =	Comité des Representants Permanents
EC =	Europese Commissie
EL&I =	Ministerie van Economie, Landbouw en Infrastructuur
EP =	Europese Parlement
ER =	Europese Raad
EU =	Europese Unie
EZ =	Ministerie van Economische Zaken
G&VW =	Directie Gezond en Veilig Werken
I&M =	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO =	Interprovinciaal Overleg
IZ =	Internationale Zaken
MinFIN =	Ministerie van Financiën
MHC/AI=	Major Hazard Control/ Arbeidsinspectie
PV =	Permanente Vertegenwoordiger
RB =	Risico Beleid
REACH =	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances
RIVM =	Rijks Instituut Volksgezondheid en Milieu
Seveso =	Richtlijn voor de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken
SZW =	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Verdrag van Aarhus =	Verdrag voor de openbaarheid van milieu informatie
V&J =	Ministerie Veiligheid en Justitie
VNCI =	Vereniging Nederlandse Chemische Industrie
VNG =	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM =	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer
DCMR =	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond

Samenvatting

In januari 2011 is de Europese Unie gekomen met een nieuw voorstel om de huidige Europese richtlijn voor chemische veiligheid (Seveso II) aan te passen aan het nieuwe stoffen indelingssysteem, de CLP-verordening. Het voorstel van de Commissie genaamd Seveso III overkoepelt drie verschillende Nederlandse wetten, de milieuwet, de Arbeidsomstandigheden wet en de wet veiligheidsregio's, die vallen onder drie verschillende Nederlandse ministeries, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Infrastructuur & Milieu en Veiligheid & Justitie. I&M is hoofdverantwoordelijk voor de Europese richtlijn en zal uiteindelijk samen met de andere twee departementen de nieuwe Europese richtlijn omzetten in Nederlands beleid.

Voorafgaand aan de omzetting moet er een Nederlands standpunt worden geformuleerd, die de Nederlandse positie ten opzichte van de nieuwe richtlijn. De departementen moeten samen met elkaar en extern betrokken actoren komen tot een standpunt. Dit onderzoek focust zich op het besluitvormingsproces van de vorming van het Nederlandse standpunt. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal: 'Hoe komt het Nederlandse standpunt tot stand tijdens de onderhandelingen tussen de verschillende departementen en andere betrokken actoren betreft het voorstel van de Europese Commissie, de Seveso III richtlijn? En welke actor heeft de meeste invloed op het besluitvormingsproces en waarom?'

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag zijn de begrippen invloed en macht gedefinieerd en meetbaar gemaakt. Gekozen is in dit onderzoek voor de intensieve procesmethode. Deze methode bestaat uit twee delen, een reconstructie van het besluitvormingsproces en een invloedsanalyse. Voor deze methode zijn gegevens verzameld met behulp van de onderzoekstechnieken, bestaand materiaal, semi-gestructureerd interview en participerende observatie. Door de reconstructie is duidelijk geworden wat de achtergrond en de belangen van de betrokken actoren zijn. Toegevoegd aan de methode is de actoren analyse afgeleid van het framework van Allison 'Bureaucratic Politics' uit 1972. Daarbij speelt 'Politieke Invloed' van Van Schendelen, gericht op gedragswijzigingen van actoren door invloeds pogingen en – middelen een belangrijke rol.

De reconstructie van het besluitvormingsproces heeft geresulteerd in een vijftal beslissingen, deze beslissingen vormen samen het Nederlandse standpunt. De

invloedsanalyse onderzoekt de dertien invloedspogingen van de betrokken actoren. Per poging wordt er beschreven hoe de onderhandelingen zijn verlopen. De actor met de meeste invloed op de genomen beslissingen door de leidinggevende is de afdeling Gezond & Veilig Werken van SZW. De actoren met behoorlijk veel invloed zijn de beleidsondersteunende actoren, die advies geven aan de penvoerder, RIVM, DCMR. De actoren met de minste invloed zijn V&J, de brandweer en de AI/MHC.

De resultaten hebben inzicht gegeven in de actor met de meeste invloed en de mate van invloed van de andere actoren. De reden hiervoor is de deskundigheid, positie en de intensieve betrokkenheid van G&VW van SZW. De andere actoren met behoorlijk veel invloed hebben dit tevens te danken aan hun kennis en deskundigheid. Een opvallend aspect van de resultaten is, dat er rekening is gehouden door de leidinggevende met de eisen van de Nederlandse penvoerder, het kabinet, bij het nemen van de beslissingen.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Ons welzijn in de samenleving hangt voor een groot deel af van chemicaliën. Chemicaliën zijn overal en zijn een essentiële component van ons dagelijks leven. Een aantal van de chemicaliën kunnen grote schade brengen aan de menselijke gezondheid als de gevaarlijke stoffen niet in goede proporties worden gebruikt. In de jaren negentig was de kennis van de Europese Unie over de schadelijke effecten van chemicaliën op de samenleving en het milieu erg beperkt. Daar is vanaf eind jaren negentig verandering in gekomen. Veel onderzoek is er gedaan naar gevaarlijke stoffen en de effecten ervan. De afgelopen jaren heeft de Europese Unie veel wetgeving gemaakt met betrekking tot informatie over de chemicaliën voor de bescherming van mens en milieu (Europese Commissie, 2011).

Ondanks de verbreding van de wetgeving tot het gebruik en opslag van gevaarlijke stoffen zijn er door de tijd heen een aantal grote rampen geweest door het gebruik en de opslag van gevaarlijke stoffen, waaronder de vuurwerkramp in Enschede in Nederland. Naar aanleiding van grote rampen in de chemische industrie is er een speciale wetgeving ontworpen en ingevoerd om gelijksoortige rampen te voorkomen en te controleren, zodat er zo min mogelijk schade aan het milieu wordt aangebracht en zo veel mogelijk mensenlevens worden bespaard. Deze wetgeving valt onder de Seveso Richtlijn (Europese Commissie, 2011).

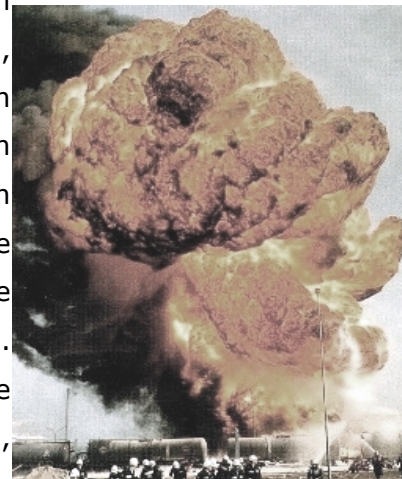
De Seveso Richtlijn heeft haar naam te danken aan een grote chemische ramp in het Italiaanse dorpje Seveso in 1976. Bij deze ramp ontsnapte er dioxine uit een fabriek, dat leidde tot de verspreiding van gifgas in de lucht. Hierbij vielen geen doden, maar wel werden inwoners van het dorp verminkt door het gifgas. Als reactie daarop stelde de Europese Commissie een richtlijn vast, bedoeld om zware ongevallen met gevaarlijke stoffen te voorkomen dan wel de gevolgen ervan te beperken (VROM, 2000:11). De Richtlijn is van groot maatschappelijk belang voor de menselijke gezondheid en de bescherming van het milieu. Het doel van de richtlijn is om het risico van zware ongevallen bij bedrijven met gevaarlijke stoffen zo klein mogelijk te maken, dat gebeurd door preventie en het beperken van een ongeval (VROM, 2000: 11).

§ 1.1. Aanleiding

Op 4 januari is de conceptversie van de EU richtlijn 'Control of major accident hazards involving dangerous substances' ontvangen bij de directie Gezond en Veilig Werken van het departement Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze richtlijn moet de bestaande richtlijn Seveso II vervangen.

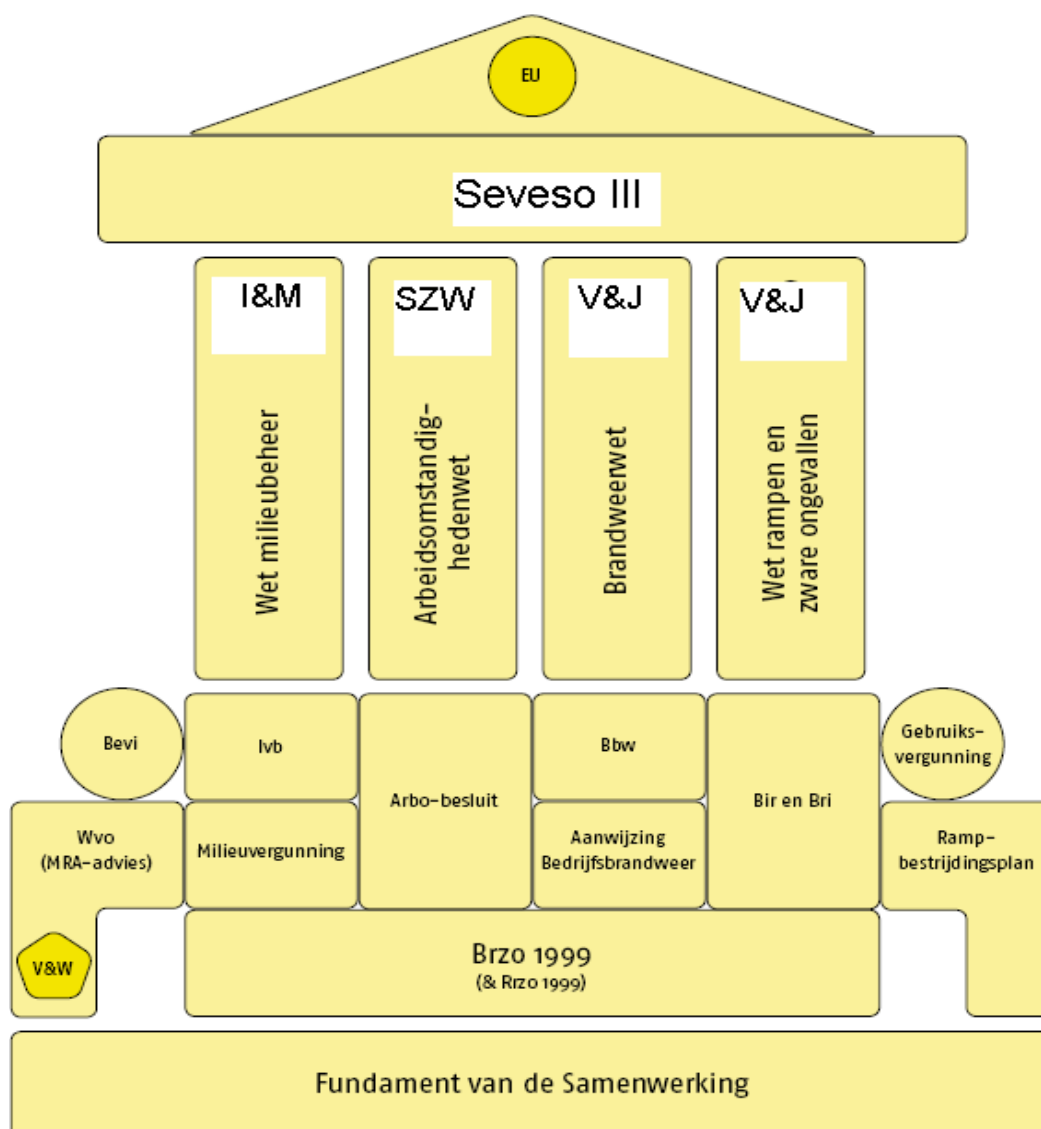
In Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO). Dit is een gezamenlijk besluit van de departementen Infrastructuur en Milieu(I&M), Sociale Zaken en Werkgelegenheid(SZW) en Veiligheid en Justitie(V&J) (zie figuur 1.). BRZO bedrijven zijn bedrijven waar gewerkt wordt met gevaarlijke stoffen of veel gevaarlijke stoffen zijn opgeslagen. In Nederland zijn dat er rond de 400. In samenspraak met SZW en V&J moet I&M een Nederlands standpunt vormen over deze nieuwe richtlijn (SZW,2011:1). Wil een lidstaat effectief optreden om de nationale belangen in Brussel te verdedigen, dan moet het land ervoor zorgen dat in iedere vergadering haar standpunt hetzelfde is. Om te zorgen dat het Nederlandse standpunt goed en consistent is bestaat er in Den Haag een

procedure voor EU-coördinatie tussen alle departementen, waarvoor het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk is (Keulen, 2010: 261). Volgens van Keulen is deze procedure een goede weerspiegeling van het poldermodel: door veel te overleggen krijgen alle betrokken actoren de mogelijkheid hun mening te verkondigen over de conceptversie van de nieuwe richtlijn. Niet alleen de departementen zijn aanwezig bij de vergaderingen, ook de gemeenten en provinciën (Keulen, 2010: 261). Bij de standpuntvorming over deze richtlijn



speelt ook de chemische industrie een rol en de beleidsuitvoering van de betrokken departementen. Dit maakt de standpuntvorming een complex besluitvormingsproces waarbij er rekening gehouden moet worden met de scheiding tussen beleidsmakers en beleidsuitvoering, beleidondersteuning en externe actoren, die allemaal een eigen belang hebben bij deze richtlijn. Graag ziet iedereen zijn of haar eigen belang terug in het Nederlandse standpunt, hierover wordt onderling onderhandeld.

In dit onderzoek wordt er ingezoomd op het besluitvormingsproces over het tot stand komen van het Nederlandse standpunt over deze richtlijn. Daarbij gaat het uiteindelijk om de vraag wie het meeste invloed heeft gehad in dit proces en waarom.



Figuur1. Samenhang tussen wet- en regelgeving en samenwerking actoren (agentschapnl, 2011:brzo99)

§ 1.2. De probleemstelling

Hoe komt het Nederlandse standpunt tot stand tijdens de onderhandelingen tussen de verschillende departementen en andere betrokken actoren betreffende het voorstel van de Europese Commissie, de Seveso III richtlijn? En welke actor heeft de meeste invloed gehad en waarom?

§ 1.2.1. De doelstelling

In dit onderzoek wordt de Seveso III richtlijn als casus gebruikt om te onderzoeken en analyseren hoe het besluitvormingsproces verlopen is tussen de betrokken actoren. Het doel is om de belangen van de betrokken actoren en de genomen beslissingen te analyseren om te kunnen verklaren hoe het Nederlandse standpunt gevormd is. Het is een deductief onderzoek, wat betekent dat aan de hand van de theorie en de methode het besluitvormingsproces wordt gereconstrueerd en geanalyseerd (Thiel, 2007: 62).

§ 1.2.2. De deelvragen

De onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is het politieke besluitvormingsspel?
2. Welke actoren zijn er betrokken bij het besluitvormingsproces en waarom zijn zij betrokken, wat zijn hun posities en belangen?
3. Hoe verloopt het besluitvormingsproces; welke acties en handelingen worden er genomen door de actoren?
4. Welke actoren hebben invloed uitgeoefend op het standpunt en hoe hebben zij dat gedaan?
5. Welke actor heeft de meeste invloed en waarom?
6. Hoe valt te verklaren dat het Nederlandse standpunt tot stand is gekomen?

§ 1.3. Werkwijze

De deelvragen worden beantwoord aan de hand van het theoretisch kader. In het theoretisch kader wordt het politieke besluitvormingsspel besproken en toegelicht. Tevens wordt er ingegaan op de politieke invloed tussen actoren tijdens het besluitvormingsproces, daarvoor wordt gebruik gemaakt van de theorie van Van Schendelen (1990). 'Kernthema's van de politicologie'. Er wordt uitgelegd welke soorten invloedsmiddelen er door actoren tijdens het proces kunnen worden ingezet om elkaar

en de penvoerder te beïnvloeden. Omdat het belangrijk is ook te kijken naar de actor zelf wordt het framework van Allison (1972). 'Bureaucratic Policy' gebruikt. Met dit framework is het mogelijk de betrokken actoren en hun achtergrond te analyseren en een verklaring te geven over de mate van invloed en macht van deze betrokken actor. De begrippen macht en invloed zijn moeilijk te definiëren. Daarom is in dit onderzoek gekozen voor het concept van Debnam (1984). 'The analysis of Power. A realist approach'. Debnam omschrijft invloed en macht als 'actoren die bewust acties ondernemen om de uitkomst naderbij te brengen' (Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 16). Aan de hand van de intensieve procesmethode is het mogelijk de begrippen macht en invloed meetbaar te maken.

De intensieve procesmethode van Huberts en Kleinnijenhuis (1994) in 'Methoden van invloedsanalyse', bestaat uit een reconstructie van het besluitvormingsproces, waarbij er gekeken wordt naar de acties en handelingen van de actoren. De meningen en opvattingen van de betrokken actoren zijn de belangrijkste informatiebronnen voor dit kwalitatieve onderzoek. Met de uitkomst van de reconstructie wordt er een analyse gehouden om erachter te komen wie er het meeste invloed heeft gehad op de penvoerder en het besluitvormingsproces. De technieken om gegevens te verzamelen zijn, bestaand materiaal, participerende observatie en semigestructureerd interview. De gegevens worden vervolgens geordend en per onderdeel van de methode geanalyseerd. De analyse naar invloed zal uiteindelijk antwoord geven op de vraag, wie de meeste invloed heeft gehad in het besluitvormingsproces.

§ 1.4. Wetenschappelijke relevantie

Voor dit onderzoek wordt het besluitvormingsproces gereconstrueerd aan de hand van de intensieve procesmethode van Huberts en Kleinnijenhuis, met aanvulling van Klaartjes Peters (1999) in 'Verdeelde Macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland'. Na de reconstructie van het besluitvormingsproces worden de genomen beslissingen geanalyseerd. Aan de hand van de analyse wordt er bepaald welke actor de meeste invloed heeft uitgeoefend op de uitkomst van het besluitvormingsproces. Een van de grote valkuilen van deze methode is dat alleen de openlijke en zichtbare invloeds pogingen worden onderzocht, terwijl meer verborgen en informele vormen van invloeds pogingen niet worden opgemerkt. Dit komt bijvoorbeeld doordat veel externe actoren door middel van brieven, e-mails en telefonisch contact andere actoren beïnvloeden (Peters, 1999: 83-84). Dit kan niet worden opgemaakt uit interviews en is niet terug te lezen in documenten. In dit onderzoek is het belangrijk juist deze onzichtbare aspecten mee te nemen tijdens de analyse om een zo volledig mogelijke reconstructie te kunnen maken. Dit is mogelijk door mijn nauwe betrokkenheid als stagiaire bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waardoor ik direct

contact heb met de betrokken actoren, toegang heb tot de documenten en onderdeel uitmaak van het besluitvormingsproces. Door gebruik te maken van interview- en observatietechnieken wordt een poging gedaan de onzichtbare en verborgen aspecten van het besluitvormingsproces van deze unieke casus naar voren te brengen. Hierdoor kan beter inzicht worden gegeven in het Europese coördinatie proces binnen het Nederlandse beleid. Tevens kan worden verklaard hoe het Nederlandse standpunt tot stand is gekomen. Dit draagt bij aan de bestaande kennis die er is over het Europese coördinatie proces binnen het Nederlandse beleid, maar ook de vorming van het Nederlandse standpunt en de samenwerking tussen de verschillende betrokken departementen en externe actoren in een besluitvormingsproces. Er is al eerder onderzoek gedaan naar besluitvormingsprocessen op internationaal en nationale niveau van een periode van tien jaar, maar door de lange periode is de reconstructie van het besluitvormingsproces minder intensief en gedetailleerd.

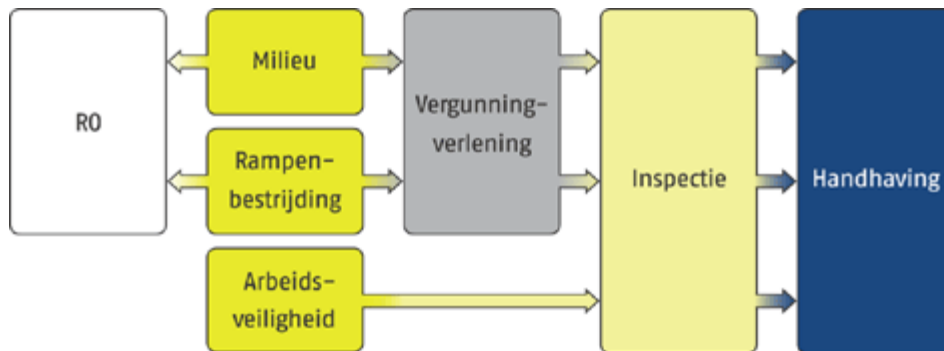
Dit onderzoek heeft betrekking op een besluitvormingsproces van een half jaar van januari tot en met juni 2011, waardoor de reconstructie vele malen intensiever en gedetailleerder kan worden gereconstrueerd. Dit komt tevens door de betrokkenheid van de onderzoeker bij het besluitvormingsproces en het persoonlijke contact van de onderzoeker met de betrokken actoren. Dit onderzoek draagt bij aan nieuwe inzichten over interne besluitvormingsprocessen van de overheid en de verhoudingen tussen de overheidsinstanties en externe actoren.

§ 1.5. Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is gericht op de participatie van de betrokken actoren, in het bijzonder de uitvoerende overheidsdiensten en beleidsmakers. Met dit onderzoek wordt er inzicht gegeven in het besluitvormingsproces van de Europese richtlijn Seveso III en de werkwijze en handelingen van de betrokken departementen. Welke keuzes worden er gemaakt door de departementen en wat is de reden daarvoor?

Bij bestuurskunde wordt er een onderscheidt gemaakt tussen de verschillende aspecten in het beleid. Beleidsvorming en beleidsuitvoering worden behandeld als aparte aspecten. Bij de beleidsvorming wordt het beleid vastgesteld in plannen, geanalyseerd, besproken en wordt er onderhandeld over het beleid. Bij de beleidsuitvoering worden de voornemens die gemaakt zijn bij de beleidsvorming omgezet in bestuurlijk optreden. Beide instanties zijn het niet altijd met elkaar eens en hebben vaak misverstanden, die het beleid en de uitvoering in gevaar kunnen brengen (Bovens, 't Hart en van twist, 2007: 101-102). Hoe verloopt de samenwerking tussen beide instanties in de praktijk en welk effect heeft dat op de beleidsvorming? Door mijn stage bij het ministerie van

Sociale Zaken en Werkgelegenheid ben ik nauw betrokken bij het besluitvormingsproces. De voorgenomen veranderingen die beschreven staan in de richtlijn hebben grote impact op zowel de beleidsvorming als op de beleidsuitvoering. Deze casus draagt bij aan de discussie over de strijd om het beleid.



Figuur 1.2. Samenhang voor de middelen van de uitvoering van het BRZO 1999 (BRZO9)

§ 1.7. Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk is het inleidende hoofdstuk en beschrijft de aanleiding en probleemstelling van dit onderzoek.

Het tweede hoofdstuk is het theoretisch kader, dat opgebouwd is uit drie onderdelen, bureau politiek, politieke invloed en macht en invloed.

In hoofdstuk 3. 'Methodologische verantwoording van invloedsonderzoek', wordt er uitgelegd hoe de begrippen macht en invloed worden gemeten en waarom er gekozen is voor de intensieve procesmethode om het onderzoek uit te voeren.

In hoofdstuk 4. 'Het onderzoeksdesign', wordt uitgelegd wat de onderzoeksstrategie is, welke onderzoekseenheden er gekozen zijn en welke onderzoekstechnieken er worden gebruikt om gegevens te verzamelen. Ook wordt er uitgelegd hoe de verzamelde gegevens worden geanalyseerd.

In hoofdstuk 5. 'Deel 1: de reconstructie van het besluitvormingsproces', worden de betrokken actoren en hun belangen beschreven. Ook wordt het besluitvormingsproces gereconstrueerd aan de hand van de acties en handelingen van de actoren. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vragen: Welke actoren zijn er betrokken bij het besluitvormingsproces en waarom zijn zij betrokken, wat zijn hun posities en belangen? En hoe verloopt het besluitvormingsproces, welke acties en handelingen worden er

genomen door de actoren? De acties en handelingen wordt op chronologische volgorde uitgewerkt.

Hoofdstuk 6. 'Deel 2 van de intensieve procesmethode, invloed - analyse'. Hier worden de verhoudingen tussen de betrokken actoren uitgewerkt en worden de passieve actoren geëlimineerd. Uiteindelijk worden de invloedspogingen geanalyseerd en de invloedsmiddelen van de actief betrokken actoren beschreven. In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op de vraag: Welke actoren hebben invloed uitgeoefend op het standpunt en hoe hebben zij dat gedaan?

In hoofdstuk 7. 'Waar komt de invloed vandaan?' wordt een verklaring gegeven voor de mate van invloed van de actoren en waarom bepaalde actoren zoveel invloed hebben op de penvoerder. Hier wordt deelvraag 6. beantwoord: Wie heeft de meeste invloed en waarom?

Tot slot hoofdstuk 8. 'De algemene conclusie'. In dit hoofdstuk wordt er antwoord geven op de vraag: Hoe valt te verklaren dat het Nederlandse standpunt zo tot stand is gekomen?



Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

Dit onderzoek richt zich op het tot stand komen van het Nederlandse standpunt tijdens het besluitvormingsproces tussen de drie verantwoordelijke departementen en andere betrokken actoren. Het doel van dit onderzoek is het geven van een verklaring voor het onderzoeksprobleem. Op basis van de theorieën die in dit hoofdstuk besproken worden zal er een model worden opgesteld voor de te onderzoeken situatie. Het model heeft betrekking op besluitvormingsprocessen, politieke invloed, beleidsvraagstukken en strijd om beleid. Dit onderzoek is gericht op het vinden van de actor met de meeste 'invloed' en 'macht'. Door de ongrijpbaarheid van deze twee definities is er gekozen in dit onderzoek voor een reconstructie van het besluitvormingsproces en een invloedsanalyse. Het theoretisch kader zorgt voor een meer gedetailleerde reconstructie van het besluitvormingsproces en invloedsanalyse van de intensieve procesmethode.

In §2.1. wordt er dieper ingegaan op de actoren als individu. De theorie van Allison (1972) 'Bureaucratic Politics' gaat uit van vooropgezette acties van overheden en bewindspersonen die leiden tot beslissingen. Ook richt Allison zich op het belang en de positie van de bewindspersonen in het besluitvormingsproces waardoor de beslissingen zijn ontstaan. De beslissingen komen tot stand door de invloed die de actoren op elkaar uitoefenen. In §2.2. 'Politieke invloed' van Van Schendelen wordt er ingegaan op de machtsverhoudingen tussen de betrokken actoren van het besluitvormingsproces. Afhankelijk van de positie, het belang, mate van invloed en middelen die de actoren hebben kunnen zij tijdens verschillende beleidsfasen invloed uitoefenen op elkaar. De focus van dit onderzoek ligt op de beleidsfasen: beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. In §2.3. worden de begrippen invloed en macht meetbaar gemaakt en besproken. Door de jaren heen hebben verscheidene politicologen zich uitgelaten over de begrippen invloed en macht. De politicoloog Debnam komt met de beste uitleg van beide begrippen die ook aansluit bij de theorie van Allison en de intensieve procesmethode.

Samen vormen de drie onderdelen een legitiem model dat kan worden toegevoegd aan het empirisch onderzoek van de reconstructie van het besluitvormingsproces en de invloedsanalyse van de Europese richtlijn Seveso III.

§ 2.1. Bureau Politiek: het politieke besluitvormingsspel tussen actoren

In deze paragraaf wordt het framework van Allison en Halperin toegelicht, 'Bureaucratic Politics' (1972), om de actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces en hun belangen daarbij te analyseren. Om te kunnen verklaren waarom belangrijke beslissingen

tot stand zijn gekomen is het volgens Allison en Halperin belangrijk de betrokken actoren van het besluitvormingsproces te analyseren. Alleen aan de hand van de achtergronden en belangen van de actoren kan worden verklaard waarom zij tijdens het besluitvormingsproces gekomen zijn tot het maken van de in hun ogen juiste beslissingen.



Bureaucratic politics zoals beschreven in het artikel van Allison en Halperin (1972) is gebaseerd op eerder werk van beide auteurs. Het paradigma is afgeleid van model III van Allison beschreven in zijn boek 'Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile crisis' (Allison en Zelikow, 1999: 294). De focus ligt bij de overheid als actor in het onderhandelingsproces. Met het vernieuwde paradigma 'Bureaucratic Politics' willen Allison en Halperin ook organisaties betrekken in het onderhandelingsproces. De focus wordt gelegd op het strategische proces van de besluitvorming, waarbij de uitkomst van het proces het uitgangspunt is van de analyse.

Allison en Halperin beschrijven de uitkomst als, 'selectively delimited states of the Real World importantly affected by the actions of governments' (Allison en Halperin, 1972: 44). De essentie van de analyse van Allison en Halperin is het identificeren van de handelingen en acties van de betrokken actoren om de uitkomst te kunnen verklaren. Het is belangrijk dat, de acties ieder afzonderlijk worden onderzocht om de gebeurtenis als een geheel te kunnen verklaren (Allison en Halperin, 1972: 45). Om de acties te kunnen analyseren moet er gekeken worden naar de actor die de actie heeft genomen.

Iedere actor wordt op een bepaalde manier beïnvloed door zijn of haar omgeving, zowel in de privésfeer als in de publieke sfeer. Voor het verklaren van de uitkomst van de onderhandelingen moet worden achterhaald door welke factoren de actoren worden beïnvloed, zodat hun belang bij het maatschappelijke probleem te verklaren is. De acties die actoren ondernemen vormen de basis van de analyse. Allison beschrijft het woord 'actie' als, 'Various acts of officials of a government in exercises of governmental

authority'. Belangrijk bij deze analyse is grondig onderzoek naar de procedure voorafgaand aan de actie van de actor. De weg van initiatief tot actie heeft een aantal drempels. Dat zijn de beslissingen die tijdens de procedure genomen moeten worden (Allison, 1972: 46). De initiatiefnemer, die actie onderneemt en uiteindelijk een beslissing maakt is onderwerp van de analyse. De activiteiten van de betrokken actoren die leiden tot beslissingen opgelegd door leidinggevende worden 'decision games' genoemd door Allison en Halperin. Activiteiten die leiden tot nieuw beleid zijn 'policy games'. En activiteiten die volgen door een beslissing of ontstaan door de afwezigheid van een beslissing door leidinggevende worden als 'action games' gezien door Allison en Halperin, 1972: 47).

Om een goede analyse van de betrokken actoren uit te voeren is het nodig een overzichtelijk concept te geven voor het paradigma 'Bureaucratic politics'. Daarvoor stelt Allison drie hoofdvragen op over het besluitvormingsproces.

1. Wie speelt er mee in het proces? Dat betekend, van wie de interesse en het gedrag een belangrijk effect heeft op de beslissingen en acties van de overheid? Deze vraag betreft verschillende actoren en hun hiërarchische posities binnen de overheid.

Er is een onderscheidt tussen twee soorten actoren, senior en junior. De senior actor heeft vaak een hoge positie binnen de hiërarchie van de organisatie. De junior actoren werken voor belangenorganisaties, de media of bedrijven (Allison en Halperin, 1972: 47).

2. Welke factoren beïnvloeden het belang van de betrokken actoren? Een actor is een individu met een bepaalde positie. Zijn voorkeuren en percepties vormen samen zijn individuele karakter en bepalen zijn positie. De belangen en voorkeuren uit de privé- en publieksfeer van de actor bepalen zijn gewenste resultaat. De belangen kunnen zijn; nationale veiligheid, organisatie belangen, binnenlandse politiek en persoonlijke belangen (Allison en Zelikow, 1999:298). De betrokken actoren maken geen rationele politieke beslissingen, maar onderhandelen met elkaar over hun belangen (Allison en Halperin, 1972: 43).

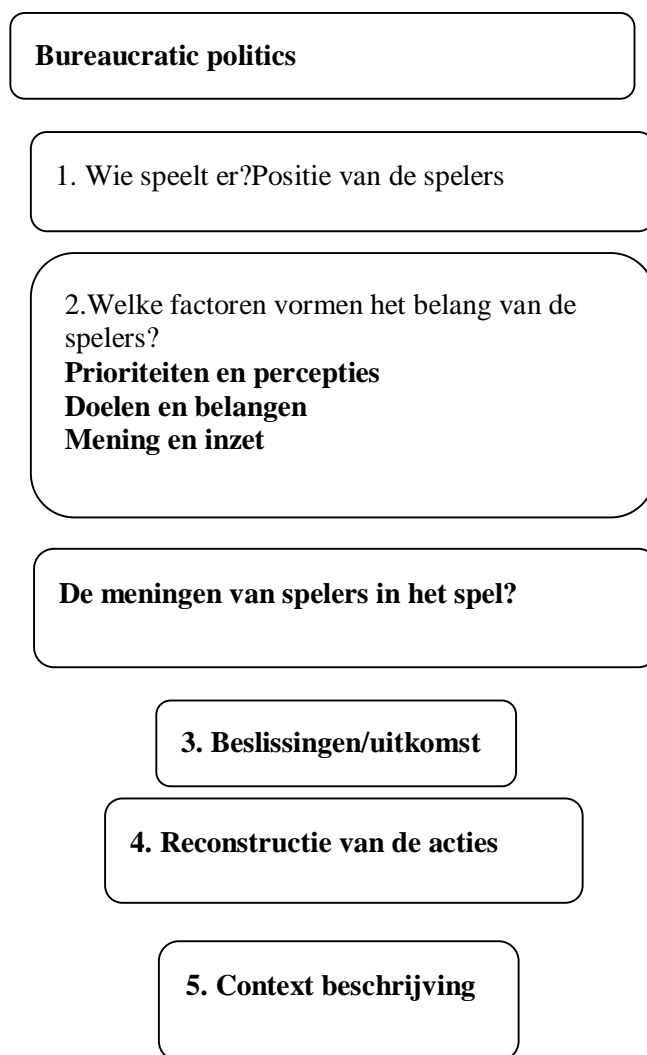
Voor de analyse van de actoren is het belangrijk goed na te gaan wat hun positie binnen het overheidssysteem is waar zij werken en wat de belangen, prioriteiten, doelen en percepties zijn van de organisatie waarvoor zij werken. Dat zijn de factoren die de belangen van de betrokken actoren in het besluitvormingsproces beïnvloeden en belangrijk zijn om mee te nemen in de actor analyse.

3. Hoe zijn de meningen van de actoren beïnvloed bij het geven van beslissingen en acties namens de overheid? Hier spelen 'policy' en 'decision games' een rol (Allison en halperin, 1972:46-51).

Onderhandelingen beginnen vaak naar aanleiding van een deadline van een voorstel, project, of gebeurtenis. Iedere actor moet voor zichzelf bepalen wel of niet deel te nemen aan de onderhandelingen gelet op het standpunt dat hij inneemt. De beleidsterreinen van het onderwerp geven structuur aan de onderhandelingen en zorgen voor de selectie van de senior actoren (Allison en Halperin, 1972:50-51).

De actoren ondernemen verschillende acties om de uitkomst van de onderhandelingen te bepalen. Door de acties te reconstrueren kan er een verklaring worden gegeven voor de genomen beslissingen en achterhaald worden wie de meeste invloed heeft gehad op de uitkomst. Het succes van de actoren is afhankelijk van de macht die zij hebben en de invloedsmiddelen die zij tot hun beschikking hebben (Allison en Halperin, 1972: 52-53).

Om een goede reconstructie te maken van het besluitvormingsproces is het belangrijk de context van het onderwerp te beschrijven en de rol van de organisaties die horen binnen deze context. Het is van belang voor de 'bureau politiek' niet alleen te achterhalen hoe de betrokken actoren handelen, maar ook wat voor overwegingen er worden gemaakt op een hoger niveau binnen de organisatie. Hier speelt politieke invloed een belangrijk aspect. In de volgende paragraaf 2.2. 'Politieke invloed', wordt uitgelegd wat het belang is van de politieke invloed van actoren.



Schema 2.2. Framework 'Bureaucratic Politics

§ 2.2. Politieke invloed

Het beleid komt tot stand door overleg en samenwerking, maar ook door concurrentie en conflict tussen een groot aantal groepen en organisaties in en rond het openbaar bestuur. Het staat zelden vast welke actor of actoren daarbij het meest succesvol zijn, en dus het meeste invloed uitoefenen. Bij elk aspect van het beleidsproces kunnen er machtsvraagstukken worden gesteld vanuit bestuurskundig perspectief. Er zijn zes fasen van beleidsprocessen; agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling en heroverweging (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 169-171).

De beleidsfasen die betrekking hebben op dit onderzoek, de analyse en verklaring van de belangen van de betrokken actoren, zijn de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. Hierbij gaat het om de aanwezigheid van betrokken actoren bij de voorbereiding, maar

ook bij het maken van beslissingen over de inhoud. Welke beleidsopties worden wel en niet overwogen, maar ook, wie hebben er wel of geen toegang tot de onderhandelingen. In beide beleidsprocessen gaat het om de relatie tussen de betrokken actoren en hun rol en posities. De actoren doen pogingen om anderen actoren in de beleidsfasen in beweging te brengen door invloed uit te oefenen op elkaar (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 170).

De invloed tussen actoren bestaat uit een aantal elementen, die niet weggelaten kunnen worden wanneer wordt gesproken over het concept politieke invloed.

Het eerste element is de beperking van invloed tot een bepaald domein of veld van politieke waarde en beslissingen. De gedragswijziging is het tweede element van de doelbewuste en doelgerichte invloed van een actor. De richting van de gedragswijziging wordt bepaald door de meegaandheid van een tegenstander. Dat kan leiden tot een conflict. Zonder conflict is er geen sprake van politieke beïnvloeding volgens Van Schendelen (1990). Het derde element dat samenhangt met de gedragswijziging en het domein is het invloedsgewicht van een actor dat groot of klein kan zijn. Het invloedsgewicht is multivariabel omdat het afhankelijk is van het domein, de richting en gewicht. Daarnaast wordt verondersteld dat de actor die invloed uitoefent op de ander beschikt over invloedsmiddelen. De middelen kunnen van persoonlijke, sociale, of institutionele herkomst zijn (Van Schendelen, 1990: 121).

§ 2.2.1. Invloedsmiddelen

Alle actoren die bij het beleidsproces betrokken zijn maken gebruik van de mogelijkheden die hun specifieke rol en positie biedt. Voorbeelden van invloedsmiddelen zijn dwang en geweld. Andere invloedsmiddelen zijn de gezagsposities van personen of organisaties die deelnemen aan het beleidsproces. De gezagspositie heeft betrekking op de taken en bevoegdheden, waarmee de bekleders het recht hebben zich te manifesteren en beslissingen te nemen. Politici ontlenen bijvoorbeeld hun gezag aan het feit dat zij democratisch gekozen zijn (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 172-173).

Een andere factor die van groot belang is bij het besluitvormingsproces om macht uit te oefenen is informatie en deskundigheid (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 174). Een goed voorbeeld daarvan is de invloed die Nederland gehad heeft op de besluitvorming met betrekking tot REACH. De Nederlandse strategie maakt gebruik van de technische kennis die Nederland heeft op gebied van chemische stoffen en het toepassen ervan. De kennis die Nederland bezit is gelijk aan de kennis die Duitsland heeft als een van de grootste en invloedrijkste lidstaten van Europa. Met deze kennis en specialisme heeft Nederland bij externe actoren een goede reputatie opgebouwd en hebben de

Nederlandse experts tijdens verschillende fase van de besluitvorming van REACH veel invloed uitgeoefend op de inhoud van de richtlijn en de uiteindelijke implementatie ervan (Haverland, 2009: 13).

Naast kennis en specialisme zijn ook financiële middelen een vorm van macht. Organisaties en groeperingen met veel geld, krijgen vaak meer gedaan. Een ander middel van macht is een goed functionerende organisatie die beschikt over gratis deskundigheid en kennis in eigen kring. Dit geldt in het bijzonder voor single-issue groepen. Deze groepen maken zich sterk voor een onderwerp en richten hier al hun aandacht en mankracht op (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 175-177).

Een net zo effectief machtsmiddel is maatschappelijke steun. Organisaties die kunnen rekenen op steun van een groot aantal mensen worden meer serieus genomen dan organisaties die er alleen voorstaan (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 175-177). Dit betekent dat het belangrijk is voor organisaties altijd op zoek te gaan naar sociale partners, sociale groeperingen of belangenorganisaties. De Europese level-playing field zorgt voor competitie onder de felste deelnemers. De deelnemers zijn ervaren publieke en/of private belangenorganisaties. Zij vechten om te zorgen dat er geluisterd wordt naar hun belangen en voorkeuren. Door coalities te vormen en samen te werken bereiken de belangenorganisaties, bedrijven en sociale groeperingen meer (Van Schendelen, 2002:45). Veel beleid komt tot stand in besloten vergaderingen, op de wandelgangen en tijdens bilaterale afspraken. Over beleid wordt onderhandeld in informele werksferen (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 177-178).

Het is ook mogelijk om door middel van de publieke opinie en de media macht te krijgen. Actoren zoeken momenten om in de publiciteit te komen om de publieke opinie te overtuigen. Als laatste is het belangrijk om de politieke en bestuurlijke vaardigheden te bezitten waardoor een persoon het politieke spel zo goed mogelijk kan spelen (Louw, 2010).

Invloedsmiddelen

1. Gezagspositie, dwang/geweld

2. Deskundigheid en kennis

3. Financiële middelen

4. Goed functionerende organisatie

5. Maatschappelijke steun

6. De media

Tabel 2.2. Invloedsmiddelen

De invloedsmiddelen zijn factoren of oorzaken die zorgen dat een persoon of partij een bepaalde actie onderneemt. Deze actie is zodanig dat de partij of actor de uitkomst van het beleid, van een vergadering of standpuntvorming kan veranderen. Dit proces is de

kern van het besluitvormingsproces, waarin verschillende actoren met verschillende middelen acties ondernemen. Hier hebben zij het vermogen de uitkomst van de onderhandelingen te beïnvloeden (Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 16).

§2.2.2. Conclusie

De concepten 'Politieke invloed' en 'Bureaucratic politics' gaan uit van dezelfde elementen als het gaat om beïnvloeding van het machtspeel tussen verschillende actoren. Van Schendelen focust bij politieke invloed vooral op de gedragswijziging van actoren door doelgerichte invloed met als gevolg een conflict. Zonder conflict is er geen sprake van politieke invloed, volgens Van Schendelen. De invloed wordt doormiddel van invloedsmiddelen uitgeoefend (Van Schendelen, 1990: 121).

Allison spreekt in plaats van conflict over policy- en decision games waar de actoren onderhandelen en acties ondernemen om elkaar te beïnvloeden. De mate van invloed is afhankelijk van de positie van de actoren binnen de organisatie en het belang dat zij nastreven. Door gebruik te maken van invloedsmiddelen proberen de actoren invloed uit te oefenen (Allison en Halperin, 1972: 50-51).

Beide geven een drietal factoren, die bepalend zijn voor de mate van invloed van de actoren en waarom een actor invloed kan uitoefenen.

1. De positie van de actor binnen de organisatie,
2. Het belang van de actor,
3. Invloedsmiddelen.

Deze factoren zijn belangrijk voor dit onderzoek om te kunnen verklaren waarom een actor een grote mate van invloed kan uitoefenen op een andere actor.

Nu de factoren bekend zijn om te bepalen waarom een actor invloed heeft is het noodzakelijk meer inzicht te krijgen in de begrippen macht en invloed. In §2.5. wordt er ingegaan op de betekenis van macht en invloed. Na de tweede Wereldoorlog zijn er veel politicologen geweest die zich bezig gehouden hebben met de machtsverdeling in de samenleving en daar onderzoek naar hebben gedaan. Invloed en macht zijn twee begrippen die constant onderwerp van discussie zijn geweest en zijn geherdefinieerd. In § 2.4. 'Macht en invloed' wordt een korte terugblik gegeven op macht- en invloedsonderzoek door de jaren heen en de verschillende concepten van de begrippen. Vervolgens wordt er toegelicht waarom voor dit onderzoek gekozen is voor het concept van de politicoloog Debnam.

§ 2.3. Macht en invloed

'Power is now the most abused word in our language of politics',

Michael J. Oakeshott.

Het probleem van macht en invloed is dat beide begrippen niet met zekerheid vastgesteld kunnen worden. Het causale verband tussen de invloedspoging (oorzaak) en de invloed (gevolg) kan niet onomstotelijk worden bewezen (Peters, 1999:57). In deze alinea worden de verschillende concepten van de begrippen door de tijd heen door verschillende politicologen besproken. Vervolgens wordt er aangegeven hoe in dit onderzoek omgegaan wordt met beide begrippen en op welke manier zij het beste gemeten kunnen worden. De meetbaarheid van de begrippen wordt in hoofdstuk 3 besproken 'Methodologische verantwoording van invloedsonderzoek'.

§2.3.1. Communitypower: elitisme en pluralisme

Na de tweede wereldoorlog ontwikkelt zich in de Verenigde Staten een nieuwe onderzoekstraditie, die zich bezighoudt met machtsverhoudingen in gemeenschappen: het 'Communitypower'-onderzoek. Het onderzoek in die tijd komt voort uit de bezorgdheid over de machtverdeling in de samenleving. Het onderzoek levert hevige discussies op tussen elitisme en pluralisme. Het elitisme houdt in dat de macht in de samenleving gecentraliseerd is bij één groep, de 'elite'. Pluralisme houdt in dat verschillende overtuigingen naast elkaar neergelegd worden om elkaar te overtuigen (Peters, 1999:57-59). Door de tijd heen is er door verschillende politicologen kritiek gegeven op de definities van andere politicologen over de manier waarop ze macht en invloed meetbaar maken. Hieronder wordt kort beschreven hoe door de tijd heen macht en invloed worden gedefinieerd.

Eind jaren 50 – Een bepaalde actor (individu, groep, organisatie, staat enz.) heeft nooit invloed op zich. Men kan niet iemand beïnvloeden zonder andere actoren. Invloed is dus een relatie volgens Robert Dahl (1961). Invloed kan worden uitgeoefend door te dreigen met negatieve sancties, dat is macht. In de meest extreme gevallen kan worden gesproken van dwang of geweld. Ook zonder machtuitoefening kan invloed worden uitgeoefend. Dat is wanneer de actor gezag heeft over de andere actoren. Dit is in tegenspraak met wat Wrong beweert, die gezag als een vorm van macht ziet. Volgens Dahl kan invloed ook worden uitgeoefend op basis van legitimiteit, wanneer de wet gevolgd moet worden (in Van Schendelen, 1990: 119-120).

Eind jaren 60 – Ook Bachrach en Baratz (1970) associëren macht met negatieve sancties. Volgens hen bestaat een machtsrelatie als er een conflict ontstaat over waarden of bepaalde acties tussen A en B. Door de pressie en beïnvloedingspogingen van andere actoren op besluitvormers worden bepaalde onderwerpen niet behandeld (in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 15). Hierdoor ontstaat volgens Bachrach en Baratz, Non-decisionmaking. Non-decisionmaking ontstaat wanneer machthebbers bepaalde eisen niet horen of inwilligen. Ook kunnen bepaalde eisen niet in het besluitvormingsproces worden ingebracht, omdat de eisers op afwijzing anticiperen, of doordat actoren hun wensen niet in eisen weten om te zetten (in Peters, 1999:60).

Begin jaren 70 - Voor Kuypers (1973) is macht het vermogen om invloed uit te oefenen. De macht van een actor wordt door Kuypers gedefinieerd als 'het min of meer duurzaam vermogen van een persoon of groepering, om een of meer andere personen ertoe te bewegen, iets te denken of niet te denken, of om iets te doen of niet te doen. Invloed van een actor op een andere actor is: 'het effect dat de aanwezigheid of de aanwending van macht van eerstgenoemde actor heeft op het denken of doen van laatstgenoemde'. Macht is volgens Kuyper een vermogen. Wordt met dat vermogen effect bewerkstelligd, dan is dat invloed (in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 15).

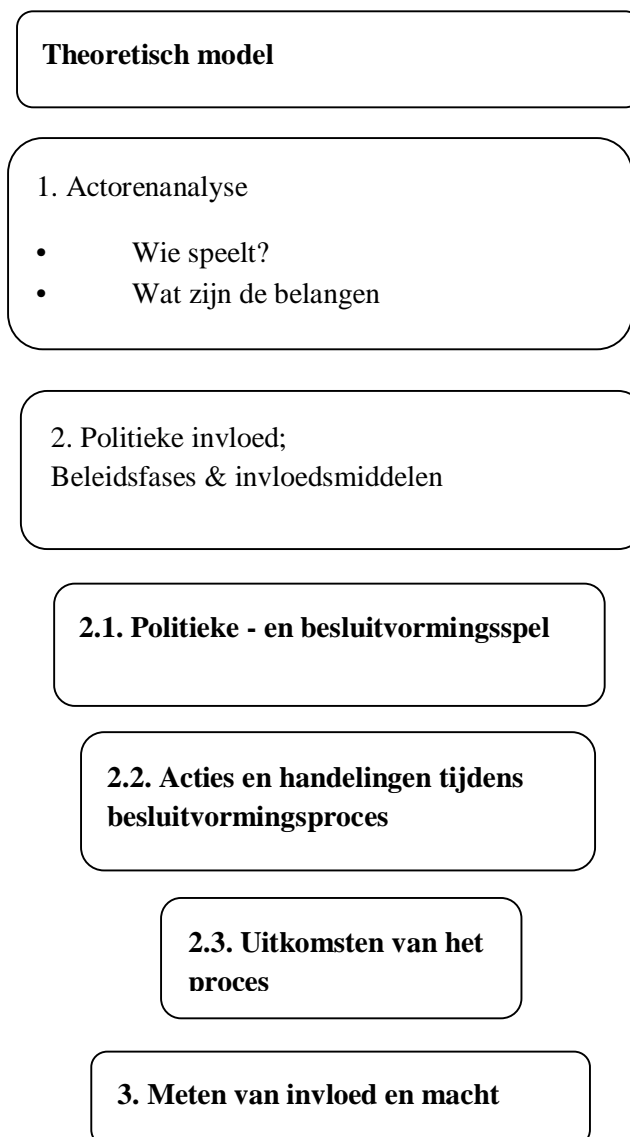
Begin jaren 80 - De mate van macht is afhankelijk van het gedrag van de actoren. De invloed die actoren bewust uitoefenen is afhankelijk van de uitkomst die zij willen bereiken. In zijn boek 'The analysis of power. A realist approach', uit 1984, besteedt Denham aandacht aan de intenties van actoren en de uitkomsten van het proces. Hij constateert dat macht alleen zichtbaar wordt door eerst te kijken naar de uitkomst. Alleen wanneer er kan worden aangetoond dat de uitkomst met opzet zo is bepaald en dat wanneer er geen opzet in het spel zou zijn geweest er ook niet een degelijke uitkomst zou zijn, dan is er sprake van macht. Het uitgangspunt van deze benadering is de uitkomst en de intenties die bewust zijn ondernomen door de actoren (Debnam, 1984: 82).

§ 2.3.2. Macht en beleid

De begrippen macht en invloed kunnen op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. Vanuit empirisch oogpunt gaat het om de vraag wie het overheidsbeleid nu feitelijk bepaalt en wie ervan profiteren. Beleid gaat over de verdeling van schaarse middelen. Het is normaal dat er rondom beleidsvoering sprake is van uiteenlopende belangen en visies. De vraag is dan hoe die belangentegenstellingen vervolgens worden verdisconteerd in beleidskeuzes. In dit onderzoek wordt er bewust gekozen voor de analyse benadering van Debnam. Debnam (1984) heeft een analyse gemaakt aan de hand van verschillende concepten van het begrip invloed en gekeken welke elementen er

in ieder concept terugkomen. Uiteindelijk komt Debnam op vier kernelementen. Het gaat om de actoren en uitkomsten, waaraan kan worden toegevoegd dat actoren veelal bewust acties ondernemen om uitkomsten naderbij te brengen (Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 16).

Het concept van Debnam sluit naadloos aan bij het paradigma 'Bureaucratic Politics' van Allison. Ook Allison gaat uit van de uitkomst die door bewuste acties van actoren tot stand is gekomen. Beide richten hun theorie op de rol van de actor in het besluitvormingsproces en de acties en handelingen van de actor om bewust invloed uit te oefenen (Allison, 1972:43).



Schema 2.4. Het theoretische model

§ 2.4. Conclusie

Invloed en macht van actoren spelen een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces van het Nederlandse beleid, maar het zijn twee onduidelijke begrippen, die op verschillende manieren kunnen worden gedefinieerd. In dit onderzoek gaat het om de invloed die een actor heeft in het besluitvormingsproces. De actoren en de uitkomst van het proces zijn de twee belangrijkste elementen die moeten worden onderzocht om een verklaring te geven voor het tot stand komen van het Nederlandse standpunt. Zowel de theorie van Allison als het concept van Debnam bieden samen een goed kader om invloed en macht van actoren binnen het besluitvormingsproces te analyseren en verklaren. In het volgende hoofdstuk, 'Methodologische verantwoording van invloedsonderzoek', wordt besproken hoe de begrippen macht en invloed worden gemeten, evenals de reconstructie van het besluitvormingsproces en de invloedsanalyse.

Hoofdstuk 3

Methodologische verantwoording van invloedsonderzoek

(Welke actor heeft de meeste invloed en daardoor de meeste macht? Deze vraag staat centraal in dit onderzoek. Het probleem dat zich voordoet bij het onderzoeken van deze begrippen, is dat er geen eenduidig concept van bestaat. Het concept dat Debnam gebruikt, besproken in het vorige hoofdstuk, sluit het beste aan bij het doel van dit onderzoek en de theorie van Allison. Het is belangrijk een goede methode te kiezen om het concept te meten. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste methoden die gericht zijn op invloed- en machtsmetingen besproken en toegelicht in §3.1. De methode die in dit onderzoek wordt gebruikt is de intensieve procesmethode. De keuze voor deze methode wordt uitgelegd aan de hand van de betrouwbaarheid en geldigheid van de andere methoden waarmee invloed en macht gemeten kunnen worden in §3.2.)

§ 3.1. Operationalisatie van macht en invloed

Het besluitvormingsproces van de EU-coördinatie is erg complex. Verschillende actoren met tegenstrijdige belangen nemen deel aan het besluitvormingsproces. Niet alleen de departementen zijn betrokken bij de vorming van het Nederlandse standpunt, ook de uitvoerende instanties; gemeenten, provincies en belangenorganisaties. Iedere actor probeert de andere actoren te overtuigen, manipuleren, dwingen, overreden en gezag op elkaar uit te oefenen om elkaar te beïnvloeden. De vraag: 'wie bepaalt het Nederlands standpunt en hoe wordt het standpunt uitgedragen?' is lastig te beantwoorden. Dat is lastig omdat de vraag verwijst naar de begrippen macht en invloed van verschillende actoren. Macht en invloed zijn moeilijk traceerbaar omdat het vaak gaat om subjectieve en subtiele verschijnselen van inter-persoonlijke waarneming en beoordeling, om anticiperend gedrag, en om zaken die zich deels in de beslotenheid van vergaderzalen, e-mails en telefoongesprekken manifesteren (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007:168-169). Binnen de politicologie zijn er verschillende methoden van invloed- en machtsmetingen ontwikkeld om een beter houvast te geven voor onderzoek naar belangen, macht en invloed.

De belangrijkste methoden gericht op invloed- en machtsmetingen zullen worden besproken in dit hoofdstuk en de voor- en nadelen van de methoden. Er zijn drie reeds lang bestaande methoden voor de meting van macht en invloed en dat zijn, de reputatiemethode, de positiemethode, de netwerkmethod, de besluitvormingsmethode en procesmethode (Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 30). Daarnaast zijn er nog verschillende varianten van deze methoden, die voorkomen uit de hoofdmethodes, de machtsbalansmethode en intensieve procesmethode.

§ 3.1.1. De reputatiemethode

De reputatiemethode houdt in dat respondenten in een beleidssector worden gevraagd naar hun mening over de invloed van anderen. Bij deze methode wordt er vanuit gegaan dat de respondenten bereid zijn accurate informatie te geven over de reputatie van een ander (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 172). De methode is een van de oudste en meest gebruikte methoden om machtsverhoudingen vast te stellen. In haar onderzoek 'Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland', uit 1999, bekritiseert Klaartje Peters de reputatiemethode vanwege de onbetrouwbaarheid van de respondenten. De respondenten zijn subjectief en hun oordeel is vertekend (Peters, 1999: 63). Ook Van Schendelen bekritiseert deze methode. De onnauwkeurigheid van de percepties van de respondenten is een grote zwakte van deze methode. Daarnaast kan de selectie van de respondenten een vertekend beeld geven, bijvoorbeeld als er wordt gekozen voor respondenten met dezelfde opleiding (Van Schendelen, 1990: 127).

§ 3.1.2. De positiemethode

Een andere methode die veel is gebruikt bij de meting van macht en invloed is de positiemethode. Deze methode kijkt naar de positie van actoren binnen een organisatie. De macht ligt bij actoren die een bepaalde positie innemen. De veronderstelling is dat een formele positie als extra invloedsmiddel geldt (Van Schendelen, 1990: 125). Volgens Peters is deze methode betrouwbaar omdat formele posities binnen organisaties gemakkelijk te duiden zijn. Voor Van Schendelen schiet deze methode te kort omdat het geen feitelijke macht kan meten en geen potentiële macht kan meten. Er zijn namelijk invloedssituaties denkbaar waarin de formele positie voor een actor eerder een nadeel is dan een hulpmiddel. Bekleders van formele posities zijn vaak eerder mediators dan zelf een invloedsfactor (Van Schendelen, 1990: 125). Dit neemt niet weg dat in andere situaties de benadering zinvol kan zijn. Dit betekent dat de geldigheid van de methode maar ook de betrouwbaarheid van de positie laag is. Het is moeilijk te meten of een actor daadwerkelijk invloed heeft op een gezagsvoerder als deze niet de invloedsfactor is maar de bemiddelaar tussen anderen actoren.

§ 3.1.3. De netwerkmethode

Een derde methode die gebruikt kan worden voor het meten van macht en invloed is de netwerkmethode. Deze methode heeft veel overeenkomsten met de positiemethode. De netwerkmethode kijkt zowel naar de positie van de actoren als naar de onderlinge relaties tussen de actoren. Deze methode gaat verder dan de andere twee methodes in het meten van macht en invloed. De methode gaat na welke personen en groepen relevante posities in de beleidssector innemen. Daarbij wordt gelet op dubbelfuncties en

dwarsverbanden (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 172). Bij deze methode zijn communicatie en interactie de meetobjecten. De kritiek van Van Schendelen op deze methode is dat de geldigheid beperkt is. Het opsporen van een netwerk en dit opvatten als een actor betekend nog niet dat deze actor ook invloed heeft op de omgeving (Van Schendelen, 1990: 126). Peters bekritiseert deze methode ook op lage geldigheid, omdat het meten van de posities en de relaties weinig zegt over de feitelijke macht van de actoren. Wel vindt zij deze methode betrouwbaar omdat de posities makkelijk te bepalen zijn.

Twee methodes die voortkomen uit de drie hoofdmethodes zijn machtsbalansmethode en de intensieve procesmethode.

§ 3.1.4. De machtsbalansmethode

De machtsbalansmethode is verwant aan de netwerkmethode. Met de machtsbalansmethode worden lange termijn beleidsprocessen gemeten. Het centrale begrip van deze methode is de machtsbalans (Peters, 1999: 65-66). De machtsbalans verandert constant, omdat ten eerste deze balans voortkomt uit de relatieve machtsposities van betrokkenen en ten tweede het een resultaat is van de concurrentie tussen betrokkenen om de beschikbare machtsbronnen. Door de veranderingen in de machtspositie is de machtsbalans constant in beweging en instabiel. De uiteindelijke vorming van deze machtsbalans bestaat uit lange observaties en beschrijvingen van de machtsposities en het beheer en gebruik van machtsbronnen, de sociale mobiliteit van actoren en toegang tot de beslissers (Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 32). Volgens Peters is deze methode slecht betrouwbaar door het gebrek aan precisie van definities, begrippen en werkwijze. Ook zijn onderzoeksbevindingen en verklaringen te verschillend per onderzoek (Peters, 1999: 66).

Methode	Inhoud	Betrouwbaarheid	Geldigheid
Reputatiemethode	mening van respondenten	laag	laag
Positiemethode	positie actoren in organisatie	laag	laag
Netwerkmethode	positie actoren en onderlinge relaties	Hoog	laag
Machtsbalansmethode	meten van lange termijn beleidsprocessen	laag	hoog
Besluitvormingsmethode/procesmethode	inbreng van actoren vergelijken met de uitkomst	laag	hoog
Intensieve procesmethode	reconstructie van besluitvormingsproces	laag	hoog

Tabel 3. Betrouwbaarheid en geldigheid van de methode

§ 3.2. Besluitvormingsmethode en procesmethode

De besluitvormingsmethode stelt invloed vast door de inbreng van actoren in een besluitvormingsproces te vergelijken met de uitkomsten. De meeste invloed wordt toegekend aan de actor die zijn zin heeft gekregen. Deze methode is voor het eerst systematisch toegepast door Dahl in zijn studie naar machtsverhoudingen in New Haven (1961). De nadruk bij Dahl lag vooral op de zichtbare beslissingen, handelingen en conflicten.

In de jaren zeventig ontwikkelde de socioloog Braam (1973) de procesmethode, een variant op de methode van Dahl. De invloed wordt vastgesteld aan de hand van effecten op de besluitvorming. Het uitgangspunt is hierbij niet het strijdpunt of issue, maar een bepaald type actor. Hierdoor is de procesmethode niet geschikt voor de analyse van beleidssituaties waarbij sprake is van verscheidene actoren die elkaar onderling beïnvloeden.

Huberts en Van Noort (1986) vestigde hun aandacht op de rol van de andere betrokken actoren in het besluitvormingsproces. Dit betekende een uitgebreide vorm van de methode met invloedsuitoefening ten behoeve van andere actoren en processen met meer dan een beslisser (Peters, 1999:66-67).

§ 3.2.1. De intensieve procesmethode

In 1988 ontwikkelde Huberts ten behoeve van een onderzoek naar invloed op rijksoverheidsbesluitvorming een kwalitatieve methode van invloedsmeting met een meer systematisch karakter dan de procesmethode. Hij noemde de methode de intensieve procesanalyse, vanwege de intensieve, minutieuze reconstructie van complexe besluitvormingsprocessen. De nadruk ligt op de causale relatie tussen doelbereiking en invloedsuitoefening (Peters, 1999: 68). Met deze methode worden de gebeurtenissen in het besluitvormingsproces gereconstrueerd. Het concept van Debnam over macht en invloed sluit goed aan bij deze methode. Er wordt gekeken naar de actoren die bewuste acties ondernemen om opzettelijk de uitkomst te wijzigen (in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 16).

Voor dit onderzoek is de intensieve procesmethode de meest geschikte manier om het complexe besluitvormingsproces te reconstrueren en om de invloed en macht van de betrokken actoren te meten en analyseren. Het gaat hier om een complex besluitvormingsproces tussen meerdere actoren die elkaar onderling beïnvloeden. Waar de andere methoden zich richten op slechts een onderdeel van het hele besluitvormingsproces, richt de intensieve procesmethode zich op de gehele

besluitvorming. In tabel 3.1 staan de verschillende methoden schematisch weergegeven, daarbij wordt aangegeven of de betrouwbaarheid en geldigheid hoog of laag is.

De reputatiemethode is bijvoorbeeld geheel afhankelijk van de respondenten en hun antwoorden en daarom niet bruikbaar voor dit onderzoek. De positiemethode meet geen feitelijk en potentiële macht volgens Van Schendelen en is daarom niet geschikt voor het meten van invloed binnen een besluitvormingsproces. De netwerkmethodische richt zich op de relaties en posities van de actoren, maar ook hier wordt geen feitelijke macht gemeten van een actor. De intensieve procesmethode is de beste methode om de feitelijke macht van een actor te meten en om de invloedsposingen van die actor te analyseren. De tweede reden voor de keus van deze methode is mijn stage bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hierdoor ben ik intensief betrokken bij het besluitvormingsproces, ook heb ik toegang tot de vergaderingen, bijeenkomsten, documenten en betrokken actoren. Dit geeft mij de mogelijkheid een zo volledig mogelijke reconstructie te maken van het besluitvormingsproces.

§ 3.2.2. Huberts en Peters; de intensieve procesmethode

De intensieve procesmethode is een reconstructie van gebeurtenissen van het politieke besluitvormingsproces. Het proces is tussen de actor (oorzaak) en de overheidsbeslissing (gevolg). Huberts (1994) beschrijft de invloedsanalyse als een causale analyse waarvoor een aantal elementen van belang zijn. Ten eerste moet er duidelijk zijn in welke context het proces zich afspeelt. Ten tweede moet er duidelijkheid komen over welke gevolgen het precies gaat, zodat er een relatie tussen de oorzaken en het gevolg gelegd kan worden. Ten derde is er afbakening van de oorzakelijke factoren, dat zijn de deelnemende actoren. De veronderstelling is hier dat het onderzochte gevolg wordt geproduceerd door de combinatie van de naar dat gevolg strevende actoren. De actoren worden geanalyseerd. Ten vierde moet er onderscheid gemaakt worden tussen actoren die wel invloed hebben en actoren die dat niet hebben (in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 44).

Huberts maakt een kanttekening bij deze methode, die van groot belang is voor dit onderzoek: *'Tijdens de reconstructie van het besluitvormingsproces dreigt het gevaar dat de onderzoeker ten onder gaat in de chaos aan geïnterviewde actoren, interventies, gebeurtenissen etc. het gaat om het vinden van manieren om plausibele uitspraken te doen over de invloed van actoren in het politieke besluitvormingsproces'* (in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 45).

Klaartje Peters (1999) gebruikt een andere manier om deze methode te gebruiken, door de methode in drieën te delen: onderzoek naar de invloed van actoren, het identificeren van de penvoerder en het analyseren van de acties en handelingen van de actoren. Het

onderzoek naar de invloed van de actoren bestaat uit vier stappen waarbij het besluitvormingsproces wordt gereconstrueerd.

1. Het verzamelen van datagegevens over de actoren die betrokken zijn bij het proces.
2. Wat zijn de belangen van de actoren?
3. Vastleggen van de handelingen en activiteiten van de betrokken actoren.
4. Het uitwerken van de uitkomst.

Na het vooronderzoek moeten er nog een aantal stappen worden genomen om uiteindelijk te kunnen beginnen met de analyse. Deze stappen zijn het identificeren van de penvoerder en zijn of haar invloed en het ontdekken van anticipatie. Anticipatie houdt in dat de penvoerder extra rekening houdt met de belangen van een actor terwijl deze afwezig is bij de onderhandelingen (Peters, 1999: 73). Vervolgens moet er gekeken worden welke andere uitkomsten een rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces. Wat zijn de alternatieven?

De laatste stap voordat de invloedsanalyse begint is het maken van een tabel. Dit is volgens Peters een belangrijk hulpmiddel om de actoren, hun belangen en invloedsmiddelen op een rijtje te zetten (Peters, 1999: 74-75).

De invloedsanalyse is het eindpunt van de intensieve procesmethode. De beslissingen die genomen zijn tijdens het besluitvormingsproces worden als uitgangspunt gebruikt bij de invloedsanalyse. Peters bespreekt per beslissing welke actoren wel en geen invloed heeft uitgeoefend op de uitkomst. De actoren die geen invloed hebben uitgeoefend op de uitkomst worden geëlimineerd. Vervolgens wordt er door Peter gekeken naar de invloeds pogingen van de actoren die overgebleven zijn en deze worden door haar verder uitgewerkt en besproken (Peters, 1999: 74-75).

In tabel 3.1. staat de intensieve procesmethode van Huberts uit 1988 en de methode zoals Klaartje Peters die heeft toegepast in haar onderzoek uit 1999, schematisch weergegeven. Door gebruikt te maken van een tabel is goed te zien dat Peters de methode nog intensiever en beter gestructureerd heeft en toegepast heeft om tot een nog completere reconstructie van het besluitvormingsproces te komen. In dit onderzoek wordt de reconstructie nog intensiever uitgewerkt door dieper in te zoomen op de betrokken actoren en hun achtergrond.

De intensieve procesmethode

Huberts, 1988

**1. De context
beschrijven**

**2. oorzaken en gevolg
uitleggen**

**3. Afbakenen van de
actoren**

**4. Onderscheid tussen
actoren met en
- - - -**

Peters, 1999

Reconstructie van besluitvormingsproces

1. Datagegevens over de betrokken actoren
2. Belang/standpunt van de actoren
3. Handelingen en activiteiten
4. het uitwerken van de uitkomst

Na de reconstructie

5. Wie is de penvoerder/neemt de beslissingen?
6. Wordt de penvoerder beïnvloed?
7. Is er sprake van anticipatie?
8. wat zijn de alternatieven?

De invloedsanalyse

9. Actoren elimineren
10. Invloeds pogingen

Schema 3.1. Intensieve procesmethode van Huberts en Peters

§ 3.3. De werkwijze van de intensieve procesmethode

De intensieve procesmethode die gebruikt wordt voor dit onderzoek is een verfijning van de methode beschreven door Huberts en Peters. Voor dit onderzoek bestaat de methode uit twee delen, de reconstructie van het besluitvormingsproces en de invloedsanalyse. Bij de reconstructie van het besluitvormingsproces wordt dezelfde werkwijze gehanteerd als bij Peters. Toch is er een verschil, in dit onderzoek zijn de betrokken actoren een belangrijke onafhankelijke variabele. Met behulp van het framework van Allison, 'bureaucratic Politics' uit 1972, is het mogelijk toe te spitsen op de achtergrond van de actoren, zodat hun positie, belang, relaties en doelen in kaart worden gebracht. De informatie over de actoren die aan de hand van participerende observatie en semi-gestructureerd interview wordt verzameld zal een extra impuls geven aan de

invloedsanalyse. Door deze toevoeging wordt de invloedsanalyse uitgebreider. Naast het elimineren van actoren en het beschrijven van de invloedsposingen worden de verhoudingen tussen de actoren geanalyseerd. Dit is mogelijk vanwege de technieken, semi-gestructureerd interview en participerende observatie, die zorgen voor een verfijning van de reconstructie van het besluitvormingsproces.

De verhoudingen tussen de actoren zijn belangrijk vanwege de maatschappelijke discussie over de gescheiden verantwoordelijkheden van de beleidsuitvoering en beleidsvorming. De uitwerking van de onderlinge verhoudingen kan een antwoord geven op de vraag waarom een specifieke actor meer invloed heeft dan de ander. Volgens Allison is het noodzakelijk de achtergrond en beweegredenen van de actoren te leren kennen om de keuzes te verklaren die zij maken in het besluitvormingsproces (Allison en Halperin, 1972: 47). De keuzes hangen ook af van de relaties die de actoren hebben met elkaar. De toevoeging van de stap 'onderlinge verhoudingen', is nodig om antwoord te geven op de vraag: waarom hebben actoren bepaalde invloed op elkaar?

De methode wordt voor dit onderzoek in twee delen gedeeld, de reconstructie die bestaat uit vijf stappen en de invloedsanalyse die bestaat uit drie stappen. In § 3.1.1 worden de vijf stappen van de reconstructie uitgelegd en in § 3.3.2. worden de drie stappen van de invloedsanalyse verder uitgewerkt.

§ 3.3.1. De reconstructie van het besluitvormingsproces

1. De context beschrijven

De eerste stap is het beschrijven van 'de context' van het besluitvormingsproces en de inhoud van het proces. Het onderwerp wordt verder toegelicht en uitgewerkt zodat duidelijk wordt wat de aanleiding is geweest voor het besluitvormingsproces en wat het onderwerp inhoudt.

2. Wie zijn er betrokken bij het besluitvormingsproces en wat is hun positie en belang?

Bij de tweede stap worden de 'actoren' beschreven, hun positie binnen de organisatie waarvoor zij werken en de belangen die zij hebben bij het besluitvormingsproces. Ook wordt er aandacht besteed aan relaties tussen de actoren.

3. Wie neemt de beslissingen?

Vervolgens wordt bij de derde stap uitgelegd wie 'de leiding' heeft over het besluitvormingsproces. Het is van belang na te gaan of de leidinggevende wordt beïnvloed door de betrokken actoren, mocht het geval zich voor doen dat de

leidinggevende zich niet laat beïnvloeden dan is er geen reden tot het houden van een invloedsanalyse.

4. Acties en handelingen van de betrokken actoren

De vierde stap is het uitwerken van 'de acties en handelingen' van de betrokken actoren. Per actie en/of handeling wordt uitgelegd wie de actie neemt en waarom. De vergaderingen en bijeenkomsten worden op chronologische volgorde besproken. De beslissingen die worden genomen tijdens de acties en handelingen vormen het begin van de invloedsanalyse.

5. De uitkomst

De laatste stap van het eerste deel van de intensieve procesmethode is het uitwerken van de uitkomst. Hierin worden de genomen beslissingen bij elkaar gebracht en beschreven. De beslissingen vormen de basis voor de invloedsanalyse. Per beslissing wordt er nagegaan welke actor een invloeds poging heeft gedaan en of deze gelukt is of niet.

§3.3.2 Invloedsanalyse

De beslissingen zijn de basis van de invloedsanalyse. Per beslissing wordt er gekeken welke actoren invloed hebben gehad op de uitkomst van de onderhandelingen. De invloedsanalyse bestaat uit drie stappen.

6. Onderlinge verhoudingen tussen actoren

Het eerste deel is het weergeven van de verhoudingen tussen de actoren. Hoe zijn de relaties tussen de actoren en hoe verhouden die relaties zich tot elkaar. Dit is belangrijk om te achterhalen of er sprake is van anticipatie. Anticipatie houdt in dat de penvoerder rekening houdt met de wensen van actoren die niet aanwezig zijn bij het besluitvormingsproces (in Huberts en Kleinnijenhuis, 1994: 54). Dit is een van de verborgen aspecten die onzichtbaar zijn voor de onderzoeker als hij of zij minder intensief betrokken is bij het besluitvormingsproces.

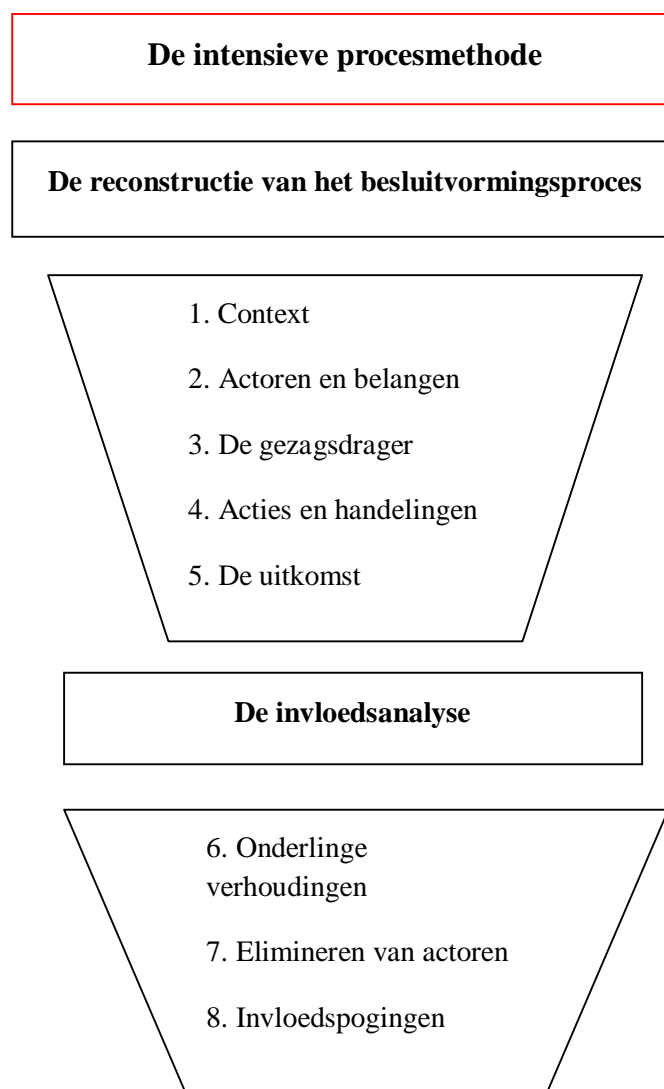
7. Elimineren van niet actieve actoren

Nadat de verhoudingen tussen de actoren zijn vastgesteld en vastgesteld is of er sprake is van anticipatie, kunnen de niet actieve actoren worden geëlimineerd. Alleen de actieve actoren in het besluitvormingsproces blijven over.

8. Invloeds pogingen

Vervolgens wordt er gekeken wat voor invloeds pogingen er door deze actoren worden gedaan en welke invloeds middelen zij gebruiken. Aan de hand van de beslissingen wordt er gekeken welke belangen van de actieve actoren terug te zien zijn in de genomen beslissing. De invloeds pogingen worden geanalyseerd en er wordt gekeken met welke middelen de invloeds poging wordt uitgevoerd. Uiteindelijk kan er worden bepaald welke actor de meeste invloed heeft uitgeoefend en op welke manier. Zodat er een verklaring kan worden gegeven voor het tot stand komen van het Nederlandse standpunt.

Deze werkwijze is net wat anders van indeling dan de manier waarop Peters de methode gebruikt. De reden daarvoor is om beter rekening te kunnen houden met de kanttekeningen die zowel door Peters als Huberts worden gegeven. In § 3.3.3. wordt er kort ingegaan op de kanttekeningen van deze methode en hoe er in dit onderzoek mee om wordt gegaan.



Figuur 3.2. Intensieve procesmethode voor dit onderzoek

§3.3.3. Kanttekeningen

Een van de kritieken die door Peters en Huberts worden gegeven op deze methode is dat het alleen gericht is op de zichtbare en openlijke invloedspogingen van de actoren. De meer verborgen en informele invloedspogingen worden over het hoofd gezien (Peters, 1999: 83). Door gebruik te maken van het framework van Allison, 'bureaucratic Politics', wordt de reconstructie van het besluitvormingsproces verfijnd. Hierdoor wordt er meer aandacht besteed aan de actoren en hun belangen. Het onderzoek van Klaartje Peters richt zich meer op de rijksbesluitvormingsprocessen door de jaren heen en is daardoor minder gedetailleerd. Dit onderzoek is gericht op het besluitvormingsproces van een half jaar waardoor er intensiever onderzoek kan worden gedaan naar de actoren en hun belangen. Daarnaast maak ik als onderzoeker deel uit van het besluitvormingsproces, waardoor ik inzicht heb in de informele en verborgen invloedspogingen.

Een ander punt van kritiek op deze methode door Peters is dat er geen rekening wordt gehouden met de externe factoren die een besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden. De sociale-, culturele- en economische maatschappelijke ontwikkelingen worden niet meegenomen in de reconstructie van het besluitvormingsproces. De nadruk ligt op de actoren, hun achtergrond en het interne besluitvormingsproces (Peters, 1999: 83). In dit onderzoek ligt de nadruk ook op de actoren en het interne besluitvormingsproces, maar wordt er wel rekening gehouden met de maatschappelijke ontwikkelingen die er op dit momenten spelen. De techniek die wordt gebruikt is semi-gestructureerd interview, waarbij er gevraagd wordt naar de maatschappelijke ontwikkelingen en de invloed daarvan op de actoren. De onderzoekstechnieken; participerende observatie en semi-gestructureerd interview dragen bij aan een verfijnde reconstructie waarbij niet alleen wordt gekeken naar de zichtbare en openlijke invloedspogingen van het interne proces, maar verder gaat dan dat. De intensieve procesmethode voor dit onderzoek is zodanig uitgebreid dat de reconstructie van het besluitvormingsproces en de invloedanalyse een goede representatie van de werkelijkheid vormen.

In hoofdstuk 4. 'Het onderzoeksdesign', wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie en de methoden en technieken om kwalitatieve gegevens te verzamelen voor dit onderzoek. Ook worden de voor- en nadelen van de technieken beschreven. Tot slot wordt er uitgelegd hoe de verzamelde data wordt gecodeerd en geanalyseerd.

Hoofdstuk 4

Het onderzoeksdesign

Het doel van dit onderzoek is om te verklaren hoe het Nederlandse standpunt tot stand komt en welke actor uiteindelijk de meeste invloed op het proces heeft uitgeoefend. Om dit te kunnen onderzoeken is het belangrijk te achterhalen wat de percepties, ideeën, belangen, doelen en posities zijn van de betrokken actoren. De onderzoeksgegevens die nodig zijn om dit te achterhalen zijn meningen en opvattingen van de actoren. Ook wordt er inzicht gegeven in de acties en handelingen van de actoren. In dit onderzoek is er gekozen voor een kwalitatieve methode en onderzoekstechnieken. Kwalitatieve gegevens bestaan uit meningen en opvattingen. In §4.1 worden de betrokken actoren besproken. Vervolgens wordt er in §4.2 uitgelegd welke onderzoeksstrategie er gekozen is voor dit onderzoek. In §4.3. wordt er toegelicht welke methode het beste te gebruiken is om het besluitvormingsproces te analyseren en welke onderzoekstechnieken er worden gebruikt om data te verzamelen. Ook wordt de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoekstechnieken besproken in deze paragraaf. In de laatste §4.4. wordt er uitgelegd hoe de verzamelde data wordt gecodeerd en geanalyseerd.

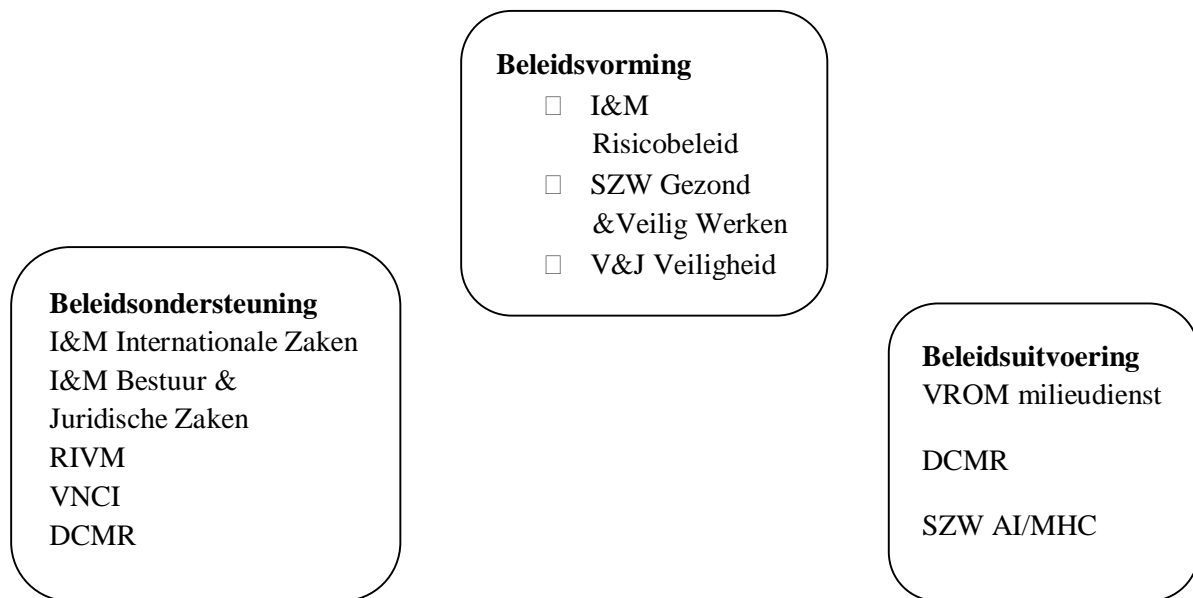
§ 4.1. Onderzoekseenheden

De onderzoekseenheid bestaat uit een steekproef van de betrokken personen bij het besluitvormingsproces die worden geïnterviewd. De betrokken actoren worden onderverdeeld in drie groepen, beleidsvorming, beleidsuitvoering en expertise.

De actoren in de groep beleidsvorming zijn beleidsmedewerkers van het ministerie van Infrastructuur & Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Veiligheid & Justitie.

De actoren in de tweede groep, beleidsuitvoering, zijn personen die werkzaam zijn bij de uitvoerende instanties. Daaronder valt de Arbeidsinspectie, die valt onder het gezag van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) is de uitvoerende dienst van de gemeenten en provinciën die het uitvoerende werk doen voor het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook hiervan worden actoren geïnterviewd.

De derde groep bestaat uit experts en de industrie. Daaronder valt het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), waarvan een toxicoloog wordt geïnterviewd die bij het begin proces betrokken is geweest. Ook wordt er iemand van de vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) geïnterviewd.



Schema 4. Onderzoekseenheden

§ 4.2. Onderzoeksstrategie

De *onderzoeksstrategie* waarvoor gekozen is, is een casestudy. Het doel van dit onderzoek is, het onderzoeken van het onderzoeksonderwerp in zijn natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007: 97). Bij een casestudy worden veel kwalitatieve gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Daarvoor worden meerdere methoden gebruikt. Omdat de casus in zijn natuurlijke situatie wordt onderzocht wordt deze strategie veel toegepast in bestuurskundig onderzoek. Bestuurskundige onderwerpen zijn actueel en vaak uniek. Als onderzoeker wordt er gestreefd een bijdragen te leveren aan de oplossing voor een concreet maatschappelijk vraagstuk. Bij een casestudy gaat het om een gering aantal situaties, die uitgebreid worden bestudeerd. Het onderzoek gaat meer de diepte in dan de breedte, daarom levert dit soort onderzoek zeer rijke beschrijvingen op van het onderzoeksfenomeen. Het nadeel van een casestudy is dat de bevindingen niet gegeneraliseerd kunnen worden naar andere situaties vanwege de uniciteit van het geval. De externe validiteit is daarom gering in tegenstelling tot de interne validiteit die erg hoog is vanwege de gedetailleerde informatie (Van Thiel, 2007: 97-98).

De casus waar dit onderzoek om draait is het tot stand komen van het Nederlandse standpunt over de Europese richtlijn Seveso III die de huidige richtlijn op dit beleidsterrein moet vervangen. Deze casus is actueel en uniek omdat de Europese richtlijn drie Nederlandse wetten overkoepelt die vallen onder de verantwoordelijkheid van drie verschillende departementen. Dit maakt het besluitvormingsproces erg complex.

Daarnaast komt de discussie over de rol van de uitvoerende overheidsinstanties en de beleidsmakers, en de scheiding van verantwoordelijkheden ter sprake in dit onderzoek.

In dit onderzoek wordt het besluitvormingsproces duidelijk afgebakend door de focus te leggen op het Nederlandse standpunt. Het Nederlandse standpunt moet binnen zes weken klaar liggen in de vorm van het BNC-fiche om naar de Tweede Kamer te zenden. In het BNC-fiche wordt de positie van Nederland vastgelegd ten opzichte van de Europese richtlijn. De beslissingen die zijn genomen in het fiche bepalen de inzet van Nederland in Europa. De beslissingen zijn ruim geformuleerd zodat deze in de loop van het besluitvormingsproces aangepast kunnen worden. Naast het opstellen van het fiche vindt het inhoudelijke proces plaats. Daar worden de beslissingen uitgewerkt en toegelicht voor mogelijke aanpassingen. De focus van dit onderzoek ligt op de beslissingen die opgesteld zijn in het BNC-fiche tussen de betrokken actoren en de mogelijke aanpassingen op de beslissingen die tijdens het inhoudelijke proces worden besproken in Den Haag.

§ 4.3. Methode en Technieken

In hoofdstuk 3 'Methodologische verantwoording van invloedsonderzoek' is de intensieve procesmethode toegelicht. De onderzoekstechnieken die gebruikt worden voor de intensieve procesmethode zijn het afleggen van interviews en het observeren van vergaderingen, zodat er informatie wordt verzameld om de loop van gebeurtenissen in het besluitvormingsproces te reconstrueren. Hierbij wordt nagegaan in welke mate actoren in de loop van het proces hun doeleinden en standpunten wijzigen en onder invloed van welke andere actoren de gebeurtenissen tot stand zijn gekomen (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007: 172). De intensieve procesmethode bestaat uit twee delen, die onderverdeeld zijn in stappen. Deel een, de reconstructie van het besluitvormingsproces, en deel twee de invloedsanalyse. Voor de reconstructie van het besluitvormingsproces is er per stap beschreven welke verzameltechnieken er gebruikt zullen worden en waarom.

§ 4.3.1. Bestaand materiaal

In het eerste deel van de intensieve procesmethode wordt een reconstructie gemaakt van het besluitvormingsproces. Om de reconstructie zo volledig mogelijk te maken is het van belang te beginnen met het verzamelen van gegevens over de context van het proces en de betrokken actoren, dit betreft stap een en twee van de methode. Door middel van *bestaand materiaal* worden deze stappen uitgewerkt en toegelicht. Bestaand materiaal is onderzoeksinformatie dat voor een ander doel is geproduceerd, maar hergebruikt kan worden voor bestuurskundig onderzoek (Van Thiel, 2007: 115). Het onderwerp is de nieuwe Europese richtlijn Seveso III die de huidige richtlijn Seveso II

vervangt. Voor dit onderzoek is het van belang informatie te vergaren over de inhoud van de huidige richtlijn en de nieuwe richtlijn van de Europese Commissie. Ook secundair materiaal wordt gebruikt als onderzoeksinformatie. Schriftelijke bronnen zoals, onderzoeksrapporten, evaluatierapporten, het voorstel van de Commissie voor het aanpassen van de nieuwe richtlijn en het impact assessment. Daarnaast zal ook de oude richtlijn Seveso II worden gebruikt als onderzoeksinformatie. Ook wordt er gebruik gemaakt van primair materiaal. De bijeenkomsten en afspraken tussen de betrokken actoren worden bijgewoond door de onderzoeker en daarvan wordt een logboek bijgehouden (bijlage 2). Primair materiaal is onderzoeksinformatie dat de onderzoeker zelf verzamelt door observatie- en interviewtechnieken (Van Thiel, 2007: 115). Deze vorm van materiaal verzamelen is van groot belang voor dit onderzoek vanwege de rol die ik als onderzoeker heb. Door mijn betrokkenheid bij het besluitvormingsproces heb ik de beschikking over de juiste bronnen. Ook krijg ik als betrokken actor informatie toegestuurd via e-mail berichten, maar ook via telefoongesprekken en informele gesprekken met de betrokken actoren. Daarnaast is er vrije toegang tot de archieven en digitale netwerkbronnen voor bruikbare informatie over de Europese richtlijnen en de Europese coördinatie binnen de Nederlandse overheid. Om te zorgen dat mijn betrokkenheid bij het besluitvormingsproces objectief blijft, is het noodzakelijk dat tijdens de interviews en vergaderingen er geen sprake is van manipulatie of subjectiviteit. In de volgende alinea's het interview en de observatie wordt dit verder toegelicht.

§ 4.3.2. Het interview

Het interview is een gesprek waarin de onderzoeker door vragen te stellen aan een of meerdere personen informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp. Interviews zijn een flexibele manier om informatie te verzamelen, omdat een onderzoeker tijdens een gesprek aanvullende vragen kan stellen (Van Thiel, 2007: 106). In deze casus is het belangrijk erachter te komen wat de belangen zijn van de verschillende betrokken actoren, dit komt aan de orde bij de tweede en derde stap van de reconstructie van het besluitvormingsproces. Het doel is om met de interviews de belangen van de actoren zichtbaar te maken. Het kan voorkomen dat er per actor andere vragen worden gesteld om de personen een bepaalde richting op te sturen met hun antwoorden. De belangen van de actoren zijn essentieel in dit onderzoek om te verklaren welke actoren de meeste invloed hebben gehad op de uitkomst van het besluitvormingsproces. De techniek die gebruikt wordt hier is het semi-gestructureerde interview. De keuze voor deze interview techniek komt voort uit het gevaar voor te veel flexibiliteit tijdens het interview gesprek. Te veel flexibiliteit vermindert de betrouwbaarheid van het interview, omdat ieder interview anders verloopt. Het is belangrijk dezelfde vragen bij iedere respondent te

hanteren om het doel van de respondent te achterhalen. Een open interview is daarom minder geschikt. Als onderzoeker is het belangrijk goed door te vragen om inzicht te krijgen in de belangen en beweegredenen van de respondent. Het semi-gestructureerde interview is hiervoor de meest geschikte onderzoekstechniek. De onderzoeker zal aan de hand van een topiclijst de thema's behandelen die tijdens het gesprek aan de orde moeten komen. Het is van groot belang om per thema duidelijk de voorkeuren van de actoren te ontdekken (Van Thiel, 2007: 1006-108). De indicator zijn de thema's waarmee de belangen van de actoren worden gecodeerd om deze vervolgens te gebruiken voor de invloedsanalyse en de beslissingen die worden genomen.

Een semi-gestructureerd interview is een gesprek aan de hand van een interview handleiding of topiclijst. De topiclijst bestaat uit thema's die afkomstig zijn uit de Europese richtlijn Seveso III. In de richtlijn komen een aantal onderwerpen aanbod zoals, informatie openbaring (Verdrag van Aarhus), de reikwijdte van de richtlijn, het stoffen indelingssysteem dat is veranderd, het inspectieprogramma, de veiligheidscultuur en de nieuwe bevoegdheden van de Europese Commissie. Geen actor hecht waarde aan alle onderwerpen, daarom krijgen de actoren per thema verschillende vragen. Dit is een semi-gestructureerde manier van het houden van een interview (Van Thiel, 2007: 106). Deze techniek is de meest effectieve manier om het doel van het interview te bereiken. Voorafgaand aan de interviews is er vooronderzoek gedaan naar de actoren en de inhoud van het onderwerp. De interviews worden gebruikt om niet feitelijke informatie te verkrijgen, zoals meningen en opvattingen van de betrokken actoren. Het interview kan gebruikt worden om feitelijke gegevens te controleren, triangulatie (Van Thiel, 2007:107). Dit verhoogt de betrouwbaarheid van zowel de feitelijke informatie als de subjectieve informatie. Bij het afnemen van interviews is de onderzoeker zelf het belangrijkste meetinstrument. De onderzoeker bedenkt en stelt de vragen (Van Thiel, 2007:113).

Dit onderzoek wordt in opdracht van SZW uitgevoerd, dit betekent dat de onderzoeker nauw betrokken is bij het besluitvormingsproces en veel kennis opdoet over het onderwerp en goede contactuele eigenschappen zal ontwikkelen. Ook is er door de onderzoeker al vaker gewerkt met de onderzoekstechniek 'interview' en zijn de valkuilen bekend. De vragen moeten duidelijk en te begrijpen zijn en niet lang en ambigu. Ook is het niet goed sturende of suggestieve vragen te stellen, zodat de respondent gemanipuleerd kan worden. Door rekening te houden met deze aspecten is de verworven informatie via de interviews betrouwbaar en valide. Door mijn betrokkenheid bij het besluitvormingsproces en mijn deelname aan de vergaderingen en bijeenkomsten heb ik veel contact met de respondenten, dit zorgt voor een informele relatie tussen mij en de respondent waardoor zij open en direct reageren. Het gevaar bestaat, dat het onderzoek

zelf ook meer open wordt naar de respondenten toe door de informele relatie die er ontstaat. De onderzoeker moet zich daarom constant bewust blijven van zijn dubbele rol en zich niet laten manipuleren door de respondenten. De vooropgestelde vragenlijst is bedoeld als rode draad, om niet af te dwalen en af te wijken van de vragen die gesteld moeten worden.

§ 4.3.3. Observeren

Als laatste methode wordt *de observatie* gebruikt. Dit is een onderzoeksmethode waarbij de onderzoeker conclusies trekt op grond van eigen waarnemingen van gedrag van de actoren (Van Thiel, 2007: 195). De techniek die gebruikt wordt is *participerende observatie*. De keuze voor participerende observatie heeft te maken met de mate waarin de onderzoeker actief is in de onderzoekssituatie. Bij een verborgen observatie staat de onderzoeker buiten de onderzoekssituatie en weten de actoren niet dat de onderzoeker aanwezig is. Bij een open observatie is de onderzoeker aanwezig, maar weten de actoren niet dat de persoon onderzoeker is. Bij participerende observatie is de onderzoeker aanwezig in de onderzoekssituatie en heeft contact met de actoren. Het voordeel daarvan is, dat de onderzoeker kan vragen aan de actoren waarom zij bepaald gedrag vertonen en waarom zij bepaalde keuzes maken. De onderzoeker komt veel meer te weten over de handelingen van de actoren en gedragingen dan bij de andere twee technieken van observeren.

De gegevens die door deze techniek worden verzameld zijn nodig om de vierde stap van de reconstructie van het besluitvormingsproces uit te werken, 'De handelingen en activiteiten van de actoren'. Alleen door participerend te observeren kan de onderzoeker vragen waarom actoren bepaalde keuzes maken. Dat is de redenen waarom voor dit onderzoek gekozen is voor deze observatie techniek (Van Thiel, 2007: 79-81). Een andere reden voor participerende observatie is mijn betrokkenheid als onderzoeker bij het besluitvormingsproces. Doordat ik werkzaam ben bij SZW word ik intensief betrokken bij de onderhandelingen en bijeenkomsten. De betrokken actoren zijn bereid mee te werken aan dit onderzoek. Om erachter te komen wat de belangen zijn van de betrokken actoren is het noodzakelijk dat zij op de hoogte zijn van mijn aanwezigheid en deelname aan het proces, het voordeel hiervan is dat ook de verborgen en informele aspecten aan het licht komen.

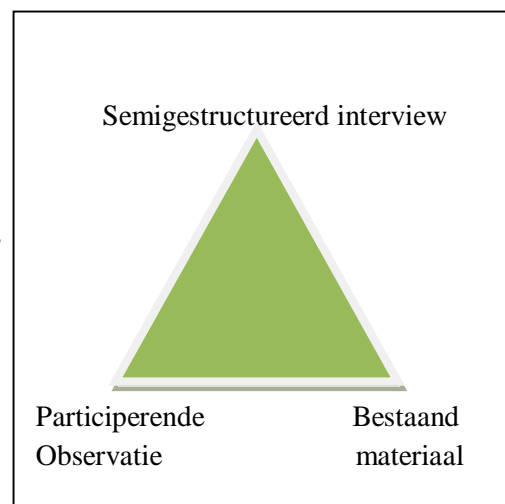
In dit onderzoek is de participerende observatie van belang, omdat de onderzoeker aanwezig is bij de gesprekken tussen de betrokken actoren (Van Thiel, 2007: 70). Het doel van de observaties is het beschrijven van het onderhandelingsproces en de problemen waar de actoren tegenaan lopen. Bij de onderzoekstechniek participerende observatie is het essentieel voor de onderzoeker een open en objectieve houding aan te

nemen. Dit betekent dat de onderzoeker open moet staan voor alle kleine details die hij of zij waarneemt bij gedragingen van de actoren. Daarnaast is het voor de onderzoeker van belang objectief te kijken naar vergaderingen en afspraken. Als observator mag de onderzoeker geen voorkeur hebben voor betrokken actoren. De onderzoeker moet zich hier constant van bewust zijn tijdens de observaties. Door uitvoerige verslaglegging van de vergaderingen in de vorm van een logboek kan dit worden nagegaan en worden gecontroleerd (bijlage 2).

Het voordeel van participerende observatie voor dit onderzoek is, dat het leidt tot rijke, gedetailleerde informatie over het onderzoeksonderwerp. Daarnaast brengt de techniek participerende observatie meer verborgen aspecten aan het licht dan wanneer alleen de techniek interview wordt gebruikt, zodat non-verbale gedragsaspecten worden geregistreerd (Van Thiel, 2007:81). Door beide technieken te gebruiken voor de intensieve procesmethode kan er een goede en volledige reconstructie worden gemaakt van het besluitvormingsproces.

§ 4.3.4. Betrouwbaarheid en validiteit van de casus

In dit onderzoek wordt er gestreefd naar een betrouwbare en duidelijke reconstructie van het besluitvormingsproces en invloedsanalyse. Het theoretisch model wordt getoetst aan de casus, om naast de bestaande informatie meer kennis te vergaren over het onderwerp. Er is hier sprake van een deductief onderzoek (Van Thiel, 2007: 104). De meeste problemen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit van een casestudy worden veroorzaakt door een gering aantal situaties. Het is bij een casestudy moeilijk de onderzochte situatie te generaliseren naar andere situaties vanwege de uniciteit van de casus. De externe validiteit van de casus is daarom gering, terwijl de interne validiteit juist erg hoog is, vanwege de gedetailleerde informatieverzameling (Van Thiel 2007: 98). In dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van interview en observatie technieken en bestaande gegevens. Op deze manier wordt er zodanig veel informatie op verschillende manieren verzameld, dat de geldigheid en betrouwbaarheid van de informatie van goede kwaliteit is. Deze manier van verzamelen en



verwerken wordt triangulatie genoemd, wat letterlijk driehoeksmeting betekent. Door informatie uit verschillende bronnen te raadplegen, of op meerdere manieren te analyseren, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig de verzamelde informatie is. Als onderzoeksbevindingen over hetzelfde onderwerp tegenstrijdig zijn, is verder onderzoek

nodig voordat er betrouwbare en geldige conclusies getrokken kunnen worden (Van Thiel, 2007: 59-60).

Daarnaast wordt er een logboek bijgehouden waarin de vergaderingen en bijeenkomsten zijn uitgewerkt. De methode die wordt gebruikt, de intensieve procesmethode, is alleen goed uitvoerbaar als er intensief in het besluitvormingsproces wordt gedoken door de onderzoeker. In het geval van deze casus is dat een voordeel vanwege mijn deelname aan het besluitvormingsproces namens SZW. De afdeling waar ik werkzaam ben is actief betrokken bij de onderhandelingen over de nieuwe richtlijn en de standpuntvorming. Dit verklaart de keuze voor de intensieve procesmethode. Een nadeel is echter het risico van subjectiviteit en selectiviteit van de onderzoeker. Er worden twee rollen vervuld, de rol van wetenschapper en de rol van deelnemer aan het besluitvormingsproces (Van Thiel, 2007: 105). Het is van belang dat de verzamelde gegevens objectief bekeken worden en geanalyseerd worden. Ondanks de betrokkenheid bij het proces en het contact met de actoren staat de validiteit van het onderzoek voorop dat wordt gewaarborgd door triangulatie.

§ 4.4. Analyse van de datagegevens

Per stap van de intensieve procesmethode zijn er onderzoekgegevens verzameld. De eerste stap, de context, is een beschrijving van de Europese richtlijn en de context waarin het besluitvormingsproces zich afspeelt. De tweede stap is hier ook onderdeel van, omdat daarin de betrokken actoren worden vastgesteld en beschreven, ook zij maken onderdeel uit van het besluitvormingsproces. De derde stap, wie is de leidinggevende, wordt ook door bestaand materiaal beantwoord. De elementen uit het verzamelde materiaal zijn de context en de betrokken actoren, die behoren bij de indicator besluitvormingsproces van de Europese richtlijn.

De onderzoeksgegevens die nodig zijn voor de vierde stap van de reconstructie van het besluitvormingsproces, de elementen: acties en handelingen van actoren, zijn door middel van participerende observatie verzameld. De indicator hier is de onderhandelingen (OV) tussen de betrokken actoren (OV). De acties en handelingen komen voort uit de onderhandelingen, die worden beschreven in het logboek (bijlage 2). Een duidelijk schema wordt opgesteld van de momenten, dat er onderhandeld wordt waarbij de elementen, de acties en handelingen worden uitgewerkt (hoofdstuk 5). De laatste stap van de reconstructie, het element: uitkomst, is vastgesteld in het BNC fiche, dat is bestaand materiaal. De indicator is de genomen beslissingen (AV) die samen het Nederlandse standpunt (AV) vormen. De beslissingen worden gevormd door de onafhankelijke variabelen, betrokken actoren, onderhandelingen, belangen en invloed en

de elementen acties en handelingen. De genomen beslissingen door de leidinggevende zijn de uitkomst en dienen tevens als indicator voor stap 8 de invloeds pogingen.

Na de reconstructie van het besluitvormingsproces vindt de invloedsanalyse plaats in hoofdstuk 6. De volgende stap van de intensieve procesmethode is stap zes 'De onderlinge verhoudingen' tussen de betrokken actoren. De indicator hier waarmee kan worden bepaald hoe de relatie is tussen de actoren, is het conflict en hoort bij het centrale begrip onderhandelingen (OV). Volgens Van Schendelen is er sprake van invloed als er sprake is van een conflict tussen actoren. In de verzamelde gegevens door de participerende observatie, bieden de beschrijvingen van de vergaderingen duidelijkheid over conflicten en onenigheid tussen de actoren. Is er meerdere keren sprake van een conflict tussen dezelfde actoren dan is er ook sprake van een slechte verhouding tussen beide. Wanneer actoren geen enkel keer in conflict raken tijdens de onderhandelingen kan er gesproken worden van een goede verhouding tussen beide. Ook wordt er gevraagd tijdens de interviews naar de relaties tussen de actoren en de conflicten en samenwerking tussen de actoren. Ook deze gegevens waarbij er wordt gelet op de indicator conflict geven de mogelijkheid te kunnen oordelen over de verhoudingen van de actoren onderling.

De volgende stap van de invloedsanalyse is het elimineren van de actoren die niet actief betrokken zijn bij de besluitvorming. De verzamelde gegevens die hierover uitsluitsel geven zijn verzameld middels participerende observatie. De indicator, de vergaderingen, zijn onderdeel zijn van het besluitvormingsproces (AV). Per vergadering is er gekeken welke actoren aanwezig zijn geweest en welke niet. De actoren die meer dan de helft van de bijeenkomsten hebben gemist, om welke reden dan ook zijn passieve actoren en worden geëlimineerd.

De laatste en belangrijkste stap van de methode zijn de invloeds pogingen waarbij de genomen beslissingen als indicator dienen. De verzamelde gegevens door de drie onderzoekstechnieken worden hier geanalyseerd. Per beslissing wordt er onderzocht welke acties (element) van actoren (OV) tijdens de onderhandelingen (OV) hebben geleid tot het uitoefenen van gerichte invloeds pogingen (element) om te komen tot de beslissingen (indicator). De invloeds pogingen worden een voor een uitvoerig geanalyseerd om uiteindelijk te kunnen verklaren wie de meeste invloed heeft gehad en waarom.

Hoofdstuk 5

Deel 1: de reconstructie van het besluitvormingsproces

Dit hoofdstuk betreft het empirische onderzoek. Hier wordt antwoord gegeven op de deelvraag 2 'welke actoren zijn er betrokken bij het besluitvormingsproces? Waarom zijn zij betrokken bij het proces, en wat is hun belang?' En deelvraag 3 'hoe verloopt het besluitvormingsproces, welke acties en handelingen zijn er genomen door de betrokken actoren?'

Voordat de eerste stappen van de reconstructie worden besproken is het belangrijk een duidelijk beeld te krijgen van het verloop van de Europese coördinatie binnen de Nederlandse overheid in Den Haag. In §5.1. Coördinatie van het Europese binnenlandse beleid zal kort worden toegelicht hoe dat in Nederland verloopt. Vervolgens wordt in §5.2. 'Stap 1. van de reconstructie van het besluitvormingsproces' de context beschreven van het besluitvormingsproces. In §5.3. 'Stap 2. de betrokken actoren en hun belangen' worden de belangen en doelen van de betrokken actoren uitgewerkt. In §5.4. 'Stap 3. de handelingen en acties van de actoren' worden de acties en handelingen in chronologische volgorde beschreven.

§ 5.1. Stap 1. De context

In december 2010 doet de Europese Commissie een nieuw voorstel betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Het nieuwe voorstel, Seveso III genoemd, moet de huidige richtlijn 96/82/EG Seveso II vervangen. In Nederland is Seveso II omgezet in de wet BRZO, Besluit Risico's Zware Ongevallen (1999). De reden voor vervanging is dat er wijzingen zijn aangebracht in de Europese taxonomie (indeling en classificatie) van gevaarlijke stoffen waar naar de huidige richtlijn verwijst. In 2008 is besloten een bredere evaluatie uit te voeren van Seveso II, omdat de basisstructuur van de richtlijn onveranderd is gebleven. Deze evaluatie heeft volgens de Europese Commissie geleid tot beperkte wijzigingen in de bestaande bepalingen.

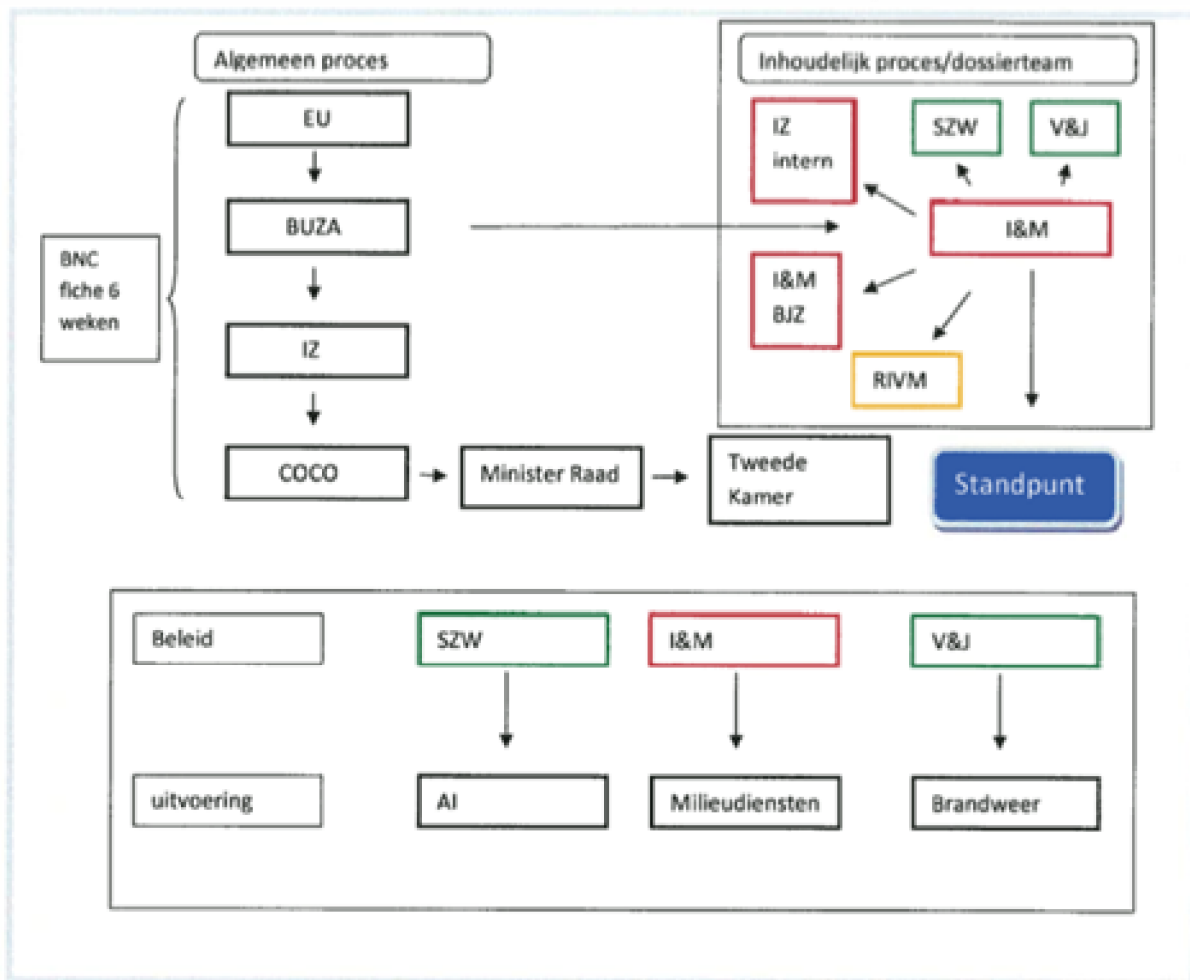
Begin januari 2011 is het nieuwe voorstel binnengekomen bij BUZA en verspreid over de departementen. Vervolgens wordt er gekeken welk ministerie verantwoordelijk is voor het voorstel. Dit wordt besproken in de BNC werkgroep, Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen. Ieder ministerie heeft een eigen afdeling Internationale Zaken, ook naar die afdelingen worden de voorstellen gezonden. De BNC werkgroep wordt voorgezeten door het ministerie van Buitenlandse Zaken, andere betrokken actoren zijn, vertegenwoordigers van alle ministeries, de provincies en de gemeenten. Eens per week

bespreken zij met elkaar de binnengekomen voorstellen (Keulen, 2010: 261). In deze werkgroep wordt er vastgesteld wie de verantwoordelijke ministeries zijn voor de binnengekomen commissievoorstellen. De verantwoordelijke ministeries moeten binnen zes weken zorgen dat er een algemeen Nederlands standpunt wordt opgesteld. Na de vaststelling van het BNC-Fiche wordt deze besproken in de CoCo.

De richtlijn valt onder de hoofdverantwoordelijkheid van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, vanwege hun relevante technische expertise (Kasim, 2003: 91-95). In Nederland overkoepelt deze richtlijn drie verschillende Nederlandse wetten, de arbeidsomstandighedenwet, de wet veiligheidsregio's en de milieuwetgeving. Doordat de richtlijn raakvlakken heeft met deze drie wetten is het noodzakelijk dat de desbetreffende verantwoordelijke ministeries voor deze wetten zich buigen over het nieuwe voorstel. De beleidsafdelingen van de departementen bestuderen de richtlijn zorgvuldig, om uiteindelijk te komen tot een Nederlands standpunt, dat wordt vastgelegd in het BNC fiche.

Binnen zes weken moet er een BNC fiche worden afgeleverd bij de Tweede Kamer en de Nederlandse leden van het Europese Parlement (SZW, 2011: 8). Een BNC-fiche is een korte samenvatting van de inhoudelijke en financiële gevolgen voor Nederland van het nieuwe voorstel (Keulen, 2010: 262). Het concept BNC-fiche wordt gezien als eerste informatiefunctie naar het Parlement toe. Het Parlement moet zo snel mogelijk geïnformeerd worden. Het fiche is het eerste nationale standpunt dat wordt vastgesteld. Nadat het fiche is opgesteld moet het worden afgestemd met de andere verantwoordelijke departementen, dit gebeurt in de derde week nadat het voorstel is binnengekomen. Zodra duidelijk is wie het verantwoordelijke ministerie voor het voorstel is gaan de onderhandelingen van start. De penvoerder stemt het fiche af met de betrokken actoren zoals, departementen, experts, provincies en gemeenten (SZW, 2011: 6). Ieder ministerie krijgt het voorstel via de directie Internationale Zaken binnen. De departementen gaan vervolgens kijken of het voorstel betrekking heeft op hun beleid. Is dat het geval dan wordt er contact opgenomen met de penvoerder. Het inhoudelijke proces verloopt naast het algemene proces. In eerste instantie wordt met het concept BNC-fiche een korte inhoudelijke samenvatting gegeven, waar vervolgens dieper op ingegaan wordt. In de werkgroepen tussen betrokken actoren wordt stap voor stap het voorstel doorgenomen en vergeleken met de huidige wet- en regelgeving. In de vergaderingen wordt per onderdeel van het voorstel beargumenteerd waarom Nederland er voor of tegen is. Zodra de betrokken departementen overeenstemming hebben bereikt over de positie die Nederland inneemt ten opzichte van het voorstel van de Commissie, wordt het BNC-fiche officieel vastgesteld, dat gebeurt in de vierde week. De definitieve versie van het fiche wordt door de BNC-coördinator naar het BNC-secretariaat gestuurd

en deze stuurt het fiche aan alle BNC-coördinatoren door. Vervolgens wordt het fiche besproken in het BNC werkoverleg dat iedere woensdag plaatsvindt. De volgende dag wordt het fiche door de coördinator doorgestuurd naar het secretariaat van de CoCo (SZW, 2011: 8).



Figuur 5.1. Europese coördinatie binnen de Nederlandse overheid

§ 5.1.1. De nieuwe richtlijn Seveso III; hoofdthema's

De nieuwe richtlijn kan worden onderverdeeld in grofweg vijf onderwerpen, die van belang zijn voor Nederland en de betrokken actoren. De vijf onderwerpen zijn:

1. De reikwijdte; per juni 2015 vervalt het classificatie- en indelingsstelsel voor gevaarlijke stoffen waar naar wordt verwezen in Seveso II. Het is noodzaak dat het indelingsstelsel voor die tijd wordt vernieuwd anders vervallen de classificatieregels en stoffenindelingen voor gevaarlijke stoffen voor bedrijven. Als dit niet gebeurt voor 2015 dan zijn de bedrijven bevoegd hun eigen indeling en classificatie te regelen, met als gevolg mogelijk een verslechterde chemische veiligheid binnen de bedrijven. In Seveso III is de nieuwe Classificatie, indeling en verpakkingsrichtlijn (CLP) voor chemische stoffen verwerkt. Het nieuwe stoffen indelingsstelsel bevat een aantal grote verschillen met het oude stelsel wat kan leiden tot een verruiming van de reikwijdte van de richtlijn. Door de verruiming is het mogelijk dat er meer bedrijven in Nederland onder de richtlijn gaan vallen, maar de mogelijkheid bestaat ook dat bedrijven die chemische veiligheid moeten hanteren buiten de richtlijn vallen. Dit kan zorgen voor een verhoogde kans op risico's, omdat deze bedrijven zich aan minder strenge regels hoeven te houden, terwijl ze wel grote hoeveelheden chemische stoffen opgeslagen hebben liggen.

2. Administratieve lasten; ieder chemisch bedrijf dat onder het Besluit risico zware ongevallen valt (Seveso) in Nederland moet voldoen aan meerdere eisen. Ieder chemisch bedrijf is verplicht een Veiligheidsrapport te hebben en moet voldoen aan de regels ten aanzien van de inhoud en totstandkoming van rampenbestrijdingsplannen en noodplannen. Deze zijn door de burgemeester vastgesteld, getoetst en worden actueel gehouden (lat BRZO, 2011). De rapporten leveren veel werk op voor zowel de overheid als de bedrijven en zijn nu op te vragen bij de gemeenten. De Europese Commissie wil nieuwe informatiesystemen ontwerpen om gegevens uit te wisselen tussen de lidstaten en de bedrijven. Dit zou kunnen betekenen dat als de richtlijn wordt aangenomen, bedrijven en overheden worden verplicht ieder rapport en verslag op korte termijn door te sturen naar elkaar en de Commissie, dat zorgt voor veel extra administratieve lasten.

3. Openbaarheid van milieu informatie; het Verdrag van Aarhus is door Nederland in 1998 getekend. Het Verdrag strekt ertoe toegang tot milieu informatie, inspraak in besluitvorming en rechtsbescherming voor het publiek ten aanzien van betrokken inrichtingen te harmoniseren. Wanneer een burger vraagt om informatie over milieu dan is de overheid verplicht toegang te geven aan de burger tot de aanwezige informatie over milieu. Daarnaast heeft de burger inspraak in programma's en projecten betreffende milieu informatie. Het verdrag is alleen van toepassing op de informatie verstrekking over milieu informatie en niet over bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden of de

noodplannen/rapporten van de gemeenten en bedrijven. In de nieuwe richtlijn Seveso III zijn er aanpassingen opgenomen die raken aan het Verdrag van Aarhus. De aanpassingen kunnen leiden tot een wetswijziging van de Nederlandse wet Openbaarheid van Bestuur. Als de richtlijn wordt goedgekeurd is de kans groot dat een wetswijziging noodzakelijk is. De wetswijziging vertraagt het omzettingsproces en mogelijk haalt Nederland de implementatie deadline niet en is de kans op sancties door de EU groot.

4. Inspectieverplichtingen; in de nieuwe richtlijn wil de Commissie de inspectieplicht verzwaren en het inspectieprogramma bepalen. In Nederland is er bij de BRZO bedrijven 100% inspectieverplichting en wordt er gemiddeld een keer per twee jaar geïnspecteerd. Volgens de nieuwe richtlijn moet een BRZO bedrijf minimaal een keer per jaar geïnspecteerd worden. Daarnaast moeten de uitgevoerde inspecties zeer gedetailleerd worden gerapporteerd en binnen een korte periode worden opgestuurd naar de Commissie. Mocht de richtlijn worden aangenomen dan zijn de eisen van de Commissie, volgens de arbeidsinspectie, niet handhaafbaar en uitvoerbaar. Ook druisen de nieuwe eisen in tegen de genomen bezuinigingsplannen van het kabinet om een nieuw inspectieprogramma op te stellen (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Het nieuwe inspectieprogramma houdt in meer effectief te inspecteren, alleen bij bedrijven waarvan bekend is dat zij eerdere overtredingen hebben begaan. Bedrijven die hun zaken goed op orde hebben worden dan minder frequent geïnspecteerd.

5. De nieuwe bevoegdheden van de Europese Commissie; de Commissie is bevoegd wijzigingen in de bijlagen aan te brengen met betrekking tot noodplannen en veiligheidsrapporten. De procedure voor deze handelingen is versoepeld, waardoor de macht van de Commissie groeit (EC, 2010: 2-43). De lijsten die staan in de bijlagen van de richtlijn kunnen voortaan middels gedelegeerde handelingen worden aangepast. In de bijlagen staan de inhoudelijke zaken, zoals de eisen waaraan de noodplannen, veiligheidsrapporten, inspectierapporten en het stoffen indelingsstelsel moeten voldoen. Deze kunnen door de Commissie zonder overleg of goedkeuring van de Raad of het Parlement worden aangepast. Voor de lidstaten betekent dit dat zij bij iedere aanpassing die de Commissie doorvoert hun binnenlands beleid daarop moeten aanpassen dit gaat in tegen het subsidiariteitsbeginsel.

De vijf onderwerpen die besproken zijn, zijn voor Nederland belangrijke kritiekpunten op de nieuwe richtlijn. De onderwerpen vormen samen de positie van Nederland ten opzichte van de richtlijn. In §5.2. worden de betrokken actoren bij het besluitvormingsproces kort besproken. Ook wordt er aandacht besteed aan hun positie binnen de organisatie waarvoor zij werken. In deze paragraaf wordt duidelijk welke onderwerpen van belang zijn voor de actoren en waarom deze zo belangrijk zijn.

§ 5.2. Stap 2. De betrokken actoren en hun belangen

Nu duidelijk is wat de context is van het besluitvormingsproces en de onderwerpen die een knelpunt vormen voor Nederland, wordt er ingegaan op de betrokken actoren en hun belangen. Per actor wordt er onderzocht welk thema of meerdere thema's van belang zijn en waarom.

In deze paragraaf wordt de tweede stap van de intensieve procesmethode besproken. De betrokken actoren, hun positie binnen de organisatie en hun belangen bij de richtlijn worden uitgewerkt. Te beginnen met I&M, het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

§ 5.2.1. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, Afdeling risicobeleid

I&M richt zich op de leefbaarheid en bereikbaarheid in een omgeving. Daarnaast werkt het ministerie aan verbindingen op het spoor, de weg, in de lucht en over het water. De verantwoordelijke directie voor chemische veiligheid (Seveso III) is de directie Risico Beleid en die valt onder het Directoraat Generaal Milieu (I&M, 2011). Voor I&M behandelt de senior beleidsmedewerker van RB de richtlijn. Sinds 2002 is zij werkzaam bij VROM en werkt sinds 2005 in Den Haag. De senior beleidsmedewerker houdt zich bezig met juridisch gerelateerde zaken, maar ook met onderwerpen als Seveso. Haar rol bij de implementatie van Seveso is niet juridische gerelateerd, maar het gaat erom hoe Nederland zich opstelt ten opzichte van het voorstel van de commissie, wat het Nederlandse standpunt is en hoe dat wordt geuit in Brussel. Haar relatie tot deze richtlijn berust op toeval, want zij is de plaatsvervanger van de beleidsmedewerker die gespecialiseerd was in de richtlijn. Zo vertelt zij: *'iemand moet dat per direct overnemen en dat heb ik gedaan. Ik heb wel eerder wijzigingen van een richtlijn geïmplementeerd, dus ik weet hoe het proces werkt'* (Interview 2 I&M, 2011:1).

Voor de senior beleidsmedewerker zijn twee issues uit de richtlijn van groot belang, de reikwijdte van de richtlijn en de administratieve lasten. De Seveso richtlijn wordt in lijn gebracht met het nieuwe Europese systeem voor de indeling van gevaarlijke stoffen (CLP-verordening). De overgang naar het nieuwe indelingsysteem van stoffen leidt tot een verschuiving van het toepassingsbereik van de huidige richtlijn voor een bepaalde categorie stoffen. Hierdoor komen er stoffen onbedoeld onder het toepassingsbereik en ontstaat er een verschuiving waardoor het bereik vergroot of versmald wordt. Dit kan consequenties hebben voor nieuwe bedrijven die onder de nieuwe richtlijn gaan vallen (I&M BNC-Fiche, 2011). Dit betekent voor de nieuwe bedrijven dat zij binnen een jaar aan alle eisen voor chemische veiligheid moeten voldoen en dat brengt veel administratieve lasten met zich mee. Daarnaast moeten bedrijven meer rapporteren aan de Europese Unie en aan de Nederlandse overheid, ook dit zorgt volgens I&M RB voor onnodig veel administratieve lasten. De richtlijn is in tegenspraak met het regeerakkoord

van de VVD-CDA en gedooft partner PVV, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', 2010. Daarin wordt duidelijk beschreven dat het nieuwe kabinet de druk van administratieve lasten en regels voor bedrijven wil verminderen met 10% (Kabinet, 2010: 12). In het interview met de beleidsmedewerker geeft zij zelf ook aan: '*het nieuwe kabinet legt extra nadruk op het verminderen van de administratieve lasten en regels voor bedrijven, meer dan de vorige kabinetten hebben gedaan. Daar moet je als beleidsmedewerker dan ook kritisch op zijn. Bedrijven die onder de BRZO regeling vallen krijgen te maken met zware lasten, dat is juist wat het nieuwe kabinet niet wil*' (Interview 2 I&M, 2011: 1).

Voor I&M RB is het issue de reikwijdte en de extra administratieve lasten.

Samengevat is het doel van I&M RB te zorgen dat er geen verruiming van de reikwijdte ontstaat door de aanpassingen van de Commissie van de richtlijn. De omzetting van de richtlijn moet zo beleidsneutraal mogelijk gebeuren. Wel ziet de afdeling Risico Beleid de noodzaak in van de aanpassing van de Seveso-richtlijn aan het nieuwe stoffen indelingsstelsel. I&M is ook tegen extra administratieve lasten die door de aanpassingen in de richtlijn ontstaan in verband met de financiële consequenties die daar aan vast zitten.

§ 5.2.2. Ministerie van infrastructuur en milieu, Directie Internationale Zaken

Naast de directie Risico Beleid is er ook iemand van de afdeling *Internationale Zaken* betrokken bij de besluitvorming. Deze directie regelt het contact met de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland voor milieu en heeft een dossierteam opgericht. Het dossierteam is een nieuwe manier van samenwerken tussen de betrokken actoren bij een Europese richtlijn. De beleidsmedewerker van IZ begeleidt het besluitvormingsproces. Ook legt zij uit aan RB wat de bedoeling is van het BNC-Fiche en wat er in moet staan. Zo vertelt zij: '*Wij weten bij IZ hoe het fiche gebruikt moet worden en hoe de Tweede Kamer ermee om gaat. Vervolgens kijken we wat de Kamer er mee doet en of wij niet vast gaan lopen in de onderhandelingen in Brussel, daarom is het belangrijk nooit te strak een standpunt te formuleren, want dan kun je geen andere manieren meer vinden om toch het doel te bereiken*' (Interview 6 I&M IZ, 2011: 1).

Inhoudelijk heeft IZ weinig kennis over de richtlijn, dat moet van de experts komen, wel is het belangrijk dat de beleidsmedewerker nagaat of het standpunt over Seveso niet ingaat tegen andere Nederlandse standpunten van andere dossiers. De Commissie stelt zich bij ieder dossier op gebied van milieu hetzelfde op, de formulering en houding van Nederland is erg belangrijk bij ieder dossier over milieubeleid. Het dossier wordt door IZ bij de beleidsexpert neergelegd, in het geval van Seveso is dat anders gelopen. De senior beleidsmedewerker Risico Beleid is geen beleidsexpert op gebied van deze richtlijn. Zij heeft zich later verdiept in dit onderwerp, omdat de Commissie heeft aangekondigd dat

Seveso III puur was aangepast voor de nieuwe CLP indeling. Het zou alleen om een technische omzetting gaan. Toen het document bij ons binnen kwam, zo verteld IZ: *'bleek dat de Commissie er andere ideeën bij had. Toen is de senior beleidsmedewerker RB hulp gaan zoeken bij andere departementen en externe partners. Door ons is er een dossierteam opgezet om alle betrokken actoren uit te nodigen samen te overleggen over het Nederlandse standpunt'* (Interview 6 I&M IZ, 2011:2). Voor IZ is de begeleiding van het proces belangrijk, zij moeten ervoor zorgen dat alle betrokken actoren worden uitgenodigd voor de dossierteams. Zo verteld de beleidsmedewerker van IZ: *'RB wil de richtlijn tot een goed einde brengen op het moment dat het afgerond is en de provincies en gemeenten hebben commentaar en zijn het niet eens met de uitkomst, dan moet mijn directeur verantwoording afleggen bij onze minister'* (Interview 6 I&M IZ, 2011:2).

Het issue voor IZ is het goed coördineren en ondersteunen van het besluitvormingsproces.

Samengevat is het doel van I&M IZ zorgen dat het besluitvormingsproces soepel verloopt en dat alle betrokken actoren ook daadwerkelijk betrokken worden bij het proces. IZ moet ervoor zorgen dat alle actoren die betrokken zijn bij de richtlijn op de hoogte zijn van het Nederlandse standpunt. De taak van IZ is het verspreiden van het Nederlandse standpunt naar de betrokken actoren en de actoren uitnodigen voor de dossierteams. Actoren kunnen niet achteraf beklag doen bij de minister dat zij niet betrokken zijn bij het proces. IZ moet zien te voorkomen dat actoren niet na het vastleggen van het Nederlandse standpunt nog op of aanmerkingen hebben over de betrokkenheid bij het besluitvormingsproces om hun belangen te behartigen, anders moet de directeur van IZ verantwoording af leggen bij de minister van I&M.

§ 5.2.3. Ministerie van infrastructuur en milieu, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Een derde betrokken actor bij I&M is het Directoraat-Generaal Beleid- en Bestuursondersteuning, waarbij de Hoofddirectie *Bestuurlijke en Juridische Zaken* betrokken is bij de vergaderingen. Een wetgevingsjurist van deze afdeling is als expert betrokken bij de vergaderingen om verschillen tussen de huidige richtlijn en het nieuwe voorstel te onderzoeken (Interview 4 I&M B&JZ, 2011: 1). Deze directie is verantwoordelijk voor de juistheid van de Nederlandse wetgeving ten opzichte van de Europese wetgeving en de procedures die horen bij de omzetting van Europees beleid in Nederlands beleid, maar niet voor de inhoud. Bij de implementatie van een Europese richtlijn moeten grote aanpassingen in de Nederlandse wetgeving worden voorkomen, omdat arbeidsintensief is en veel tijd kost. Alleen door een wetswijziging in te dienen kan

de Nederlandse wet worden aangepast dat kan een jaar duren (Interview 4 I&M B&JZ, 2011: 1).

Voor de wetgevingsjurist ligt het probleem bij het onderwerp, openbaarheid van bedrijfsinformatie naar het publiek toe. Nederland heeft in 1998 het Verdrag van Aarhus getekend, dat ertoe strekt toegang tot milieu informatie, inspraak in besluitvorming en rechtsbescherming voor het publiek ten aanzien van betrokken inrichtingen te harmoniseren (BUZA BNC-Fiche, 2011: 24). Dit verdrag gaat over de openbaarmaking van milieu informatie, maar bijvoorbeeld niet over de openbaarheid van veiligheidsaspecten. In de richtlijn wordt er opnieuw over die Verdrag gesproken en worden er andere aspecten toegevoegd aan de openbaarmaking van milieu. Dit is in strijd met het Verdrag van Aarhus en kan niet worden geregeld in een richtlijn. Een Verdrag staat boven een richtlijn en aspecten uit een verdrag kunnen niet nog extra worden geregeld in de richtlijn (Interview 4 I&M B&JZ, 2011:4). De wetgevingsjurist denkt dat de Commissie dit over het hoofd heeft gezien.

Inhoudelijk heeft de wetgevingsjurist weinig te zeggen over de richtlijn, daar zijn de beleidsexperts voor. Hij richt zich op het goede verloop van de bestuurlijke procedure en de juistheid van de wetgeving. *'Het belangrijkste voor de wetgevingsjurist is om de minister niet in de verlegenheid te brengen en daarnaast zegt hij, is er afgesproken in het nieuwe kabinet om minder regels te maken, zo kijk ik dan ook naar de richtlijn'* (Interview 4 I&M B&JZ, 2011:4). Volgens de wetgevingsjurist komen er juist regels bij door het probleem met het Verdrag van Aarhus en dat gaat in tegen de ideeën van het kabinet. Daarnaast is er een nog groter probleem, want als de richtlijn zo wordt aangenomen zoals hij nu is geschreven dan betekent dat voor Nederland een wetswijziging, dat zal ongeveer een jaar langer duren, waardoor Nederland de implementatie deadline niet gaat halen. Dat betekent een forse Europese boete (Interview 4 I&M B&JZ, 2011:5).

Voor I&M B&JZ is het onderwerp, het Verdrag van Aarhus; toegang tot milieu informatie en de botsing met de Nederlandse wet Openbaarheid van Bestuur.

Samengevat is het doel van B&JZ ervoor zorgen dat het Verdrag goed wordt geregeld in de richtlijn, om een wetswijziging te voorkomen. Nederland heeft het Verdrag van Aarhus geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. De algemene bepalingen over informatie aan het publiek, inspraak van het publiek en toegang tot de rechter horen niet thuis in specifieke richtlijnen voor een bepaalde bedrijfstak. Doordat de Commissie dat wel doet ontstaat er discussie over de vraag of er misschien toch verschillen zijn die weer wettelijk geregeld moeten worden. Verschillen in openbaarheid van milieu-informatie zijn ongewenst. Veel verschillende bepalingen over dit onderwerp zijn onnodig complicerend

en verwarrend. B&JZ pleit voor een heldere consistente richtlijn en het weglaten van alles wat elders al goed geregeld is.

§ 5.2.4. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Gezond en Veilig Werken

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkt aan een sociaal en economisch Nederland in Europa, met werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Het ministerie is betrokken bij de richtlijn vanwege de arbeidsomstandighedenwet die valt onder de Europese richtlijn. De afdeling Gezond en Veilig Werken is verantwoordelijk voor de arbeidsomstandigheden op de werkvloer om te zorgen voor minder zieke, overspannen of arbeidsongeschikte werknemers. De persoon die betrokken is bij de standpuntvorming over Seveso III is beleidsmedewerker majeure risico's en chemische veiligheid. De BRZO regeling is onderdeel van de arbo-wet, de veiligheid van werknemers die werken met gevaarlijke stoffen, vandaar dat ook zij betrokken zijn bij het besluitvormingsproces. Daarnaast heeft haar collega senior beleidsmedewerker van G&VW meegewerkt aan de implementatie van de huidige Seveso II richtlijn. Zo zegt de beleidsmedewerker: *'er is dus erg veel kennis over deze richtlijn bij ons op de afdeling'* (Interview 8 SZW G&VW, 2011: 1-2).

In eerste instantie is de Seveso richtlijn voor de directie G&VW niet van groot belang, de afdeling Veilig Werken richt zich op de veiligheid van werknemers en dat is goed geregeld in de huidige Seveso II richtlijn en in Nederland de BRZO regeling. Door de ramp bij Moerdijk, de brand bij het chemische bedrijf Chemiepack in januari 2011 is er een politieke discussie ontstaan over de chemische veiligheid in Nederland. Door de brand bij Chemiepack is de aandacht gevestigd op deze categorie bedrijven. In het kader van de bezuinigingen zo staat in het nieuwe regeerakkoord: *'Per 1 januari 2011 komt er een zogeheten 'inspectievakantie' voor het bedrijfsleven. Bij deugdelijke zelfregulering kan met minder inspectieonderzoek per bedrijf volstaan'* (Kabinet, 2010: 12). De bedoeling van de bezuiniging van het kabinet is het inzetten van minder inspecteurs. Alleen bij bedrijven waar bekend is dat zij niet voldoen aan de inspectie eisen wordt er meerdere malen per jaar geïnspecteerd. Bij bedrijven die wel goed de zaken op orde hebben zal minder frequent geïnspecteerd worden. Door de brand in Moerdijk is dit een belangrijk politiek onderwerp geworden. Daar komt bij dat in eerste instantie politiek gezien de Seveso III richtlijn niet erg belangrijk was, maar door de ramp nu wel van belang is. Wel is dit kabinet volgens de beleidsmedewerker niet erg pro Europa. Europa moet niet te veel eisen stellen aan de manier waarop lidstaten hun beleid maken en uitvoeren (Interview 8 SZW G&VW, 2011: 1-2).

Het onderwerp dat voor G&VW een probleem veroorzaakt zijn de hoge administratieve lasten voor de inspectiedienst en de bedrijven. De Europese Commissie wil dat de inspectiedienst de rapportage verplichting uitbreidt over de uitgevoerde inspecties, die zeer gedetailleerd zijn en leiden tot onnodige verzwaring in administratieve verplichtingen. Daarnaast staat er in de richtlijn dat de BRZO bedrijven in Nederland minimaal een keer per jaar moeten worden geïnspecteerd. Op dit moment hebben BRZO bedrijven 100% inspectieverplichting en worden gemiddeld een keer per twee jaar geïnspecteerd, dit in vergelijking tot een arbeidsomstandighedeninspectie die gemiddeld eens in de 30 jaar wordt gehouden (SZW nota, 2011:2). Het probleem hier bestaat uit twee aspecten, ten eerste betekend het dat de inspectiedienst juist meer capaciteit nodig heeft om deze eisen uit te voeren en dat gaat in tegen de eisen van het kabinet. Daarnaast bepaald de Europese Commissie hoe Nederland haar inspectieprogramma in moet delen en dat gaat in tegen het subsidiariteitsbeginsel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat een hogere instantie niet iets moet regelen wat een langere instantie ook kan regelen (Interview 8 SZW G&VW, 2011: 1-2).

Het onderwerp dat voor SZW G&VW een probleem is zijn de extra administratieve lasten, waaronder de inspectieverplichtingen vallen.

Samengevat is G&VW tegen de extra inspectieverplichtingen en tegen de extra administratieve lasten. Nederland moet zelf het inspectieprogramma kunnen bepalen.

De huidige richtlijn biedt ruimte voor lidstaten om meer inspecties uit te voeren bij bedrijven die de richtlijn niet goed naleven en minder inspecties bij bedrijven die de richtlijn goed naleven. SZW G&VW wil de bestaande ruimte voor het invullen van de inspecties behouden. Het doel van inspecties is beoordelen of bedrijven de risico's van het werken met gevaarlijke stoffen voldoende beperken en niet om uitgebreide rapportages voor Europa te stellen. Uitgebreide inspecties in alle gevallen en de informatie-uitwisseling daarover brengen onnodige kosten voor de overheid en het bedrijfsleven met zich mee. SZW G&VW is tegen aanvullende inspectieverplichtingen.

§ 5.2.5. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Major Hazard Control/ Arbeidsinspectie

De uitvoerende instantie van SZW is de arbeidsinspectie (AI) waaronder de directie Major Hazard Control valt. Deze directie voert inspecties uit bij bedrijven die onder de Seveso richtlijn vallen om na te gaan of de arbeidsomstandigheden in orde zijn (SZW, 2011). De AI/MHC is ook een actor die betrokken is bij deze richtlijn, vanwege de eisen die in de richtlijn worden gesteld aan de inspectiedienst. De persoon die betrokken is bij de Seveso richtlijn is de manager strategie. Hij is verantwoordelijk voor de strategische ontwikkeling

die wordt vorm geven bij de directie AI/MHC. De directie MHC is in 2003 opgericht naar aanleiding van de Enschede vuurwerkramp. Sinds 1999 bestaan er BRZO bedrijven in Nederland gebaseerd op de Seveso II richtlijn. Er was toen nog geen speciale afdeling voor deze bedrijven, wel waren er een aantal inspecteurs voor deze bedrijven, maar niet met de volledige kennis over gevaarlijke stoffen en het gebruik en de opslag ervan. Het is in het belang van de werknemersveiligheid, dat er goed omgegaan wordt met normaal gebruik van gevaarlijke stoffen. Vanuit SZW is er veel energie gestoken in het beleid en de uitvoering van de inspecties naar BRZO bedrijven. De AI/MHC is de enige landelijke inspectiedienst in Nederland, daarnaast vallen de brandweer, gemeenten, provincie en bevoegd gezag milieubeheer als inspectiediensten onder deze richtlijn. Wat wij merken zo zegt de manager strategie, *'bezitten wij maar weinig capaciteit doordat wij een landelijke inspectiedienst zijn. Vanuit beleid zijn ze maar matig bezig geweest met de uitwerking van de huidige richtlijn, ik heb daar verder geen oordeel over in welke mate en tijd ze dat zouden moeten doen. Uiteindelijk bepaald de minister het beleid en dat wordt gemaakt door G&VW, wij voeren het alleen maar uit'* (Interview 7 AI/MHC, 2011: 1). De scheiding is ontstaan sinds 1994 waarbij de verantwoordelijkheid van beleid maken bij G&VW ligt en de uitvoering en het toezicht bij de AI/MHC ligt. De manager strategie ontwikkelt de strategie voor de uitvoering, om te kijken welke kant ze op moeten. Voor hen is de richtlijn erg belangrijk, omdat zij de regels moeten uitvoeren, maar ook omdat zij zien wat er bij die bedrijven gebeurt en betrokken zijn bij de inhoudelijke aangelegenheden van de bedrijven.

Inhoudelijk heeft AI/MHC veel kennis en ervaring op gebied van de Seveso richtlijn. De uitvoerende instantie voelt zich te weinig betrokken bij de voorbereiding van de standpuntvorming. Zo vertelt hij tijdens het interview: *'als je kijkt naar de aandacht die beleid heeft geschonken aan Seveso de afgelopen jaren dan is dat niks. Dan ligt er ineens een nieuwe richtlijn waarover beleid een standpunt inneemt, zonder ons daarover in te lichten, terwijl wij veel te maken hebben met de richtlijn. Dan vraag ik mij af vanuit welke kennis en expertise beleid het standpunt ook voor ons heeft gevormd? Ondanks dat beleid verantwoordelijk is voor de standpuntvorming kunnen ze toch bij ons om advies en informatie vragen, wij moeten uiteindelijk werken met de eisen die er in de richtlijn staan en die zijn behoorlijk zwaar'* (Interview 7 AI/MHC, 2011: 1-4).

Het grootste probleem bij de AI/MHC zijn de consequenties die vast zitten aan de uitvoering van de richtlijn. Om meer inspecties te moeten uitvoeren en meer rapporten over de inspecties te moeten schrijven kost meer tijd, mankracht en geld. Dat zijn de consequenties die aan de richtlijn vast zitten. Het probleem hierbij is volgens de manager strategie, *'dat wij midden in de bezuinigingen zitten, opgelegd vanuit het nieuwe kabinet en daardoor minder geld en mankracht hebben. De vraag is dan, is dit wat de minister*

wil? Inhoudelijk vind ik het goed dat er meer eisen bij komen, zodat de veiligheid van de werknemers vergroot wordt, maar daarvoor is wel geld en mankracht nodig. Zo wordt het een politiek spel waar ik niet over ga. Uiteindelijk is G&VW verantwoordelijk voor het proces en als zij geen belang hechten aan een mening uit de praktijk dan houdt het op. Heel erg slim is dat niet, zij weten niet hoe de uitvoerende actor er tegenover staat. Dat betekent dat de consequenties van hun beslissingen ook onder hun verantwoordelijkheid vallen. Uiteindelijk is alles uitvoerbaar maar als je dan kijkt naar de lijn van het kabinet en de eisen van de Commissie dan is dat niet haalbaar voor ons' (Interview 7 AI/MHC, 2011:1-4).

Het probleem voor AI/MHC zijn de inspectieverplichtingen en de extra administratieve lasten die daarmee gepaard gaan. Daarnaast vinden zij het belangrijk dat het issue uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid aan de orde komt.

Samengevat is het doel van AI/MHC het tegen gaan van het uitbreiden van de reikwijdte door het nieuwe stoffen indelingsysteem en het voorkomen van het verhogen van de inspectieverplichtingen. door het aanpassen van Seveso II aan het nieuwe stoffen indelingsysteem bestaat de mogelijkheid dat er meer bedrijven onder de richtlijn gaan vallen. Dit draagt bij aan de veiligheid, maar brengt ook extra inspectieverplichtingen met zich mee en administratieve lasten. Dit wil de AI/MHC graag voorkomen.

Door de aanpassingen die zorgen voor extra administratieve lasten met financiële consequenties denkt de AI/MHC, dat de nieuwe richtlijn moeilijk handhaafbaar en uitvoerbaar is vanwege gebrek aan capaciteit en de nieuwe bezuinigingen.

§ 5.2.6. Het ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Veiligheid en Bestuur

Het ministerie van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor de wet veiligheidsregio's. Dit ministerie zorgt voor de handhaving van de rechtstaat in Nederland. De wet veiligheidsregio's is tot stand gekomen, omdat gemeenten grote rampen niet alleen kunnen bestrijden, zoals overstromingen, grote branden en terroristische aanslagen. Verschillende uitvoerende diensten moeten samenwerken, de brandweer, politie en geneeskundige diensten, samen met gemeenten en andere partners moeten zij de ramp beperken en bestrijden. Vanwege de onmacht van de kleine gemeenten zijn daarom veiligheidsregio's gevormd (V&J, 2011). De persoon die betrokken is van V&J is beleidsmedewerker bij de Directoraat-Generaal Veiligheid, Directie Veiligheid en Bestuur. De uitvoerende dienst die valt onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie is de brandweer, die bij chemische bedrijven die onder de Seveso richtlijn vallen, inspecties verrichten naar de brandveiligheid. Het kabinet wil minder regels en dat betekent een verschuiving van de verantwoordelijkheid.

De regelgeving moet zo eenvoudig mogelijk, robuuster en beknopt. Zo zegt de beleidsmedewerker: *'als betrokken actor bij Seveso ben ik niet zo betrokken bij het besluitvormingsproces. Dit komt omdat er andere onderwerpen zijn waar ik mij mee bezig houdt, die in de politiek meer prioriteit hebben'* (Interview 1 V&J, 2011: 1). Sinds het nieuwe kabinet wordt er nadrukkelijk naar voren gebracht dat de verantwoordelijkheid meer moet komen te liggen bij de burgers en bedrijven zelf (VVD-CDA, 2010:3). Daarbij gaat het om de zelfredzaamheid.

Inhoudelijk zijn de noodplannen voor V&J van belang die geregeld zijn in Seveso. Het noodplan van een bedrijf moet goed aansluiten op dat van de overheid. De brandweer controleert de noodplannen van de bedrijven en stemt deze af met de noodplannen van de overheid. Binnen de veiligheidsregio's voert de brandweer de inspectie uit van de noodplannen. *'Daarin is de nationale veiligheid voor ons van groot belang, de noodplannen moeten dus goed op elkaar zijn afgestemd. Mocht er een ramp voorkomen in een van de veiligheidsregio's dan moet de overheid meteen, effectief en adequaat kunnen ingrijpen'*, zo verteld de beleidsmedewerker (Interview 1 V&J, 2011: 2).

Het probleem voor V&J sluit aan op dat van de wetgevingsjurist, dat te maken heeft met de openbaarmaking van documenten door de overheid. Door de verwijzing naar het verdrag van Aarhus in de nieuwe Europese richtlijn, moet er nog meer informatie over bedrijven met grote chemische opslag openbaar gemaakt worden. Er zitten twee aspecten aan dit probleem voor V&J. Het eerste aspect is, dat voor de nationale veiligheid het noodzakelijk is genoeg kennis te hebben over de bedrijven zowel voor de overheid als de omgeving waarin dat bedrijf is gevestigd. De keerzijde daarvan is, dat als deze hoeveelheid aan informatie wordt vrijgegeven de dreiging van een terroristische aanval groter wordt, omdat bedrijven dan gemakkelijk doelwit worden voor een mogelijke aanslag. Het onderwerp *'informatie openbaarmaking'* zorgt voor een probleem bij V&J. De beleidsmedewerker is ook werkzaam bij het programma *'fysieke veiligheid'* dat hoort bij de Directie Nationale Veiligheid en dat is weer onderdeel van het Cluster Nationale Coördinatie Terrorisme Bestrijding, zij nemen dit probleem onder de loep. Zij zeggen dat de rampenbestrijdingsplannen ter inzage bij de gemeenten liggen en door iedereen kunnen worden opgevraagd. De zaken die de overheid en de bedrijven daar absoluut niet in willen hebben blijven eruit (Interview 1 V&J, 2011:3-4). Dat bepaalt de mate van informatie openbaring door de overheid en het beschermen van de nationale veiligheid.

Het probleem voor V&J is de openbaarmaking van informatie over chemische bedrijven en de bevoegdheid van de Commissie aanpassingen te doen aan de eisen waaraan de bedrijven moeten voldoen, zoals noodplannen. Hierin heeft V&J zich nog niet voldoende verdiept.

Samengevat is het doel van V&J zich verder te verdiepen in de vergrote bevoegdheid van de Commissie voor gedelegeerde handelingen om te kijken wat de gevolgen daarvan kunnen zijn voor V&J. Dit geldt ook voor het Verdrag van Aarhus en de mogelijke problemen die dat oplevert vanwege het gevaar voor een terroristische aanslag. Door andere prioriteiten heeft V&J geen tijd dit dieper uit te zoeken. Wel benadrukt de beleidsmedewerker dat in Nederland ruimte is voor burgers om informatie over bedrijven op te vragen bij gemeenten. Deze informatie is gefilterd en alleen de hoog nodige details worden daarin vermeld. V&J wil geen versoepeling van de informatie openbaarmaking ten opzichte van de chemische bedrijven en ook geen elektronische database waarin deze informatie online moet komen te staan. Dit maakt het voor terroristen te gemakkelijk. V&J is tegen het vergroten van de gedelegeerde handelingen van de Commissie en tegen het regelen van Aarhus in deze richtlijn.

§ 5.2.7. Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu

Het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is gevraagd door het I&M als adviserende actor. Het RIVM heeft een afdeling Stoffen Expertise Centrum, dat gespecialiseerd is in het indelen en classificeren van gevaarlijke stoffen. De persoon die aanwezig is geweest bij het proces is een toxicoloog. In 2007 heeft VROM de afdeling van de toxicoloog benaderd om een klein onderzoek te doen. Dit onderzoek was gericht op de classificatie van stoffen en de invloed van de classificatie op Nederland. Vervolgens volgde er een informele bijeenkomst van de technische werkgroep betreft het aanpassen van Seveso aan de CLP-verordening. Namens VROM zat de toxicoloog in deze werkgroep. In 2008 zijn de formele werkgroepen begonnen, waarbij de Commissie ook aan deelnam. Deze technische werkgroepen geven advies over de indeling van de stoffen en het aanpassen van de Seveso II aan deze indeling (Interview 3 RIVM, 2011: 1).

Het probleem voor de toxicoloog is, dat de indeling van de stoffen waarvoor de Commissie gekozen heeft niet in lijn is met het advies dat de technische werkgroep in 2008 heeft gegeven. De argumenten die de Commissie heeft voor hun keus zijn haar niet duidelijk. Het indelen van stoffen is erg lastig er zijn meer dan 300.000 stoffen die nog lang niet allemaal geclassificeerd en getest zijn. 80.000 stoffen zijn door de EU geclassificeerd en ingedeeld naar gevaarlijkheid, dat wordt gemeten aan de hand van Global Harmonised System. Voor een groot gedeelte van de stoffen moet de industrie zelf classificeren wat die bedrijven hebben aan gevaarlijke stoffen. Hiervan is sinds dit jaar voor het eerst een overzicht van in Nederland. Nu pas kan nagegaan worden hoe bedrijven in Nederland hun stoffen kwalificeren en of daarin grote verschillen zitten. Het is moeilijk voor de toxicoloog de gevolgen te beschrijven door gebrek aan informatie over de bedrijven en de stoffen die zij gebruiken. Het communiceren met de departementen die daarin geïnteresseerd zijn is daardoor erg lastig. Door de verschuiving van de stoffen

indeling, is het dus alleen maar mogelijk een schatting te geven over de gevolgen van de reikwijdte. De toxicoloog kan niet het precieze aantal bedrijven geven die onder de nieuwe indeling van stoffen gaan vallen of er juist buiten vallen. Dit is voor de toxicoloog het grootste probleem, dat er te weinig informatie beschikbaar is en dat de Commissie de verkeerde keuze heeft gemaakt bij het technische gedeelte van Seveso. De toxicoloog zegt, 'ik zou graag mee willen denken over de gehele richtlijn, om alle onderdelen van de richtlijn te bekijken en een andere weg te vinden om het technische gedeelte te verbeteren. Er zijn altijd veranderingen die als gevolg van de aanpassingen ontstaan, het gaat er om dat de meest acceptabele verandering worden genomen' (Interview 3 RIVM, 2011:3). Het belang van de toxicoloog is vanuit haar persoonlijke interesse in de technische inhoud van de richtlijn om deze zo goed mogelijk te ontwerpen.

Het probleem voor de toxicoloog is de aanpassing van Seveso II aan de CLP-verordening, die zorgt voor de verschuiving van de reikwijdte. De omzetting van de lijst met gevaarlijke klassen in Seveso III kan niet volledig neutraal gebeuren, omdat er verschillen ontstaan door de nieuwe classificatie van stoffen. Met name de omzetting van giftige stoffen levert verschillen op met de oude indeling. Het voorstel van de Commissie is ingewikkeld.

Samengevat is het doel van de toxicoloog een voorstel indienen bij de Commissie voor het vinden van een andere oplossing voor de aanpassing van de huidige richtlijn aan het nieuwe stoffen indelingssysteem en het correctiemechanisme, die deze bezwaren niet of minder heeft.

§ 5.2.8. De Vereniging Nederlandse Chemische Industrie

De VNCI, Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, is een actor in het proces vanwege de bedrijven die vallen onder deze richtlijn. De vereniging komt op voor de belangen van de Nederlandse chemische industrie. De persoon die zich hier mee bezig houdt is beleidsmedewerker (Transport) Veiligheid en Gezondheid. Hij houdt zich bezig met de arbeidsomstandigheden, logistieke veiligheid en externe veiligheid binnen bedrijven. De Chemische industrie in Nederland is behoorlijk groot en de VNCI behartigt de belangen van de bedrijven die lid zijn van de VNCI. Door de angst voor grote rampen en de veiligheidsgedachte van de overheid krijgen deze bedrijven steeds meer te maken met regels en administratieve lasten. Samen met een jurist van het VNCI behandelt de beleidsmedewerker Seveso III. In februari heeft hij ook een samenvatting rondgestuurd over de gevolgen van de nieuwe richtlijn aan de chemische bedrijven, om hun te attenderen op de komende veranderingen. Het VNCI zet in op het zoveel mogelijk gelijk blijven van de groep bedrijven die onder de regels valt, op harmonisatie, op beperking van nieuwe verplichtingen en op aspecten van vertrouwelijkheid. Volgens de Europese

koepelorganisatie CEFIC komen er 30% meer bedrijven onder de richtlijn te vallen na aanpassing aan de CLP-verordening (VNCI, 2011: 3). De VNCI behartigt de belangen voor bedrijven, dus vanuit dat opzicht bekijkt de beleidsmedewerker de richtlijn.

De problemen voor de VNCI zijn de reikwijdte van de richtlijn en de informatie openbaarmaking.

Samengevat wil de VNCI niet dat de reikwijdte groter wordt zodat er meer bedrijven onder de richtlijn gaan vallen. De richtlijn wordt herzien omdat de indeling van stoffen zal veranderen door de CLP verordening. Hierdoor kunnen de grenzen die bepalen of de Seveso richtlijn van de toepassing is op een bedrijf veranderen. Voor de categorie Acute toxiciteit (chemisch stoffen die zorgen voor directe vergiftiging) gaat het nodige veranderen omdat de criteria van de CLP categorieën niet overeenkomen met de oude indeling. Dit zorgt voor een verschuiving van de hoeveelheid van deze chemische stoffen. Volgens de Europese koepelorganisatie, komen er tot 30% meer bedrijven onder de richtlijn bij. Het doel van het VNCI is voorkomen dat er meer bedrijven onder de nieuwe richtlijn vallen. Daarnaast is het doel van het VNCI te zorgen dat het Verdrag van Aarhus niet wordt geregeld in de richtlijn. De informatie openbaring is voor veel chemische bedrijven een obstakel en zij willen niet nog meer informatie naar het publiek toe verspreiden, vanwege bedrijfsgeheimen en terrorisme dreiging. Het VNCI behartigt deze belangen voor de chemische industrie.

§ 5.2.9. DCMR Milieudienst Rijnmond

De uitvoerende dienst, de DCMR Milieudienst Rijnmond verstrekt vergunningen aan bedrijven en werkt in opdracht van vijftien Rijnmond gemeenten en de provincie Zuid-Holland. De betrokken persoon is werkzaam bij de directie expertise centrum en is programma manager BRZO. Hij is verantwoordelijk voor alle BRZO bedrijven in de provincie Zuid-Holland. De nieuwe richtlijn bevat regelgeving die door de DCMR ten uitvoer moeten worden gebracht op gebied van milieu. Deze persoon is namens VROM in 2008 ook aanwezig geweest bij de technische werkgroep van Seveso III voor de aanpassing van Seveso aan de CLP-verordening. Toen zat hij namens Nederland bij de werkgroep. Hij vindt dat de Commissie een goede keus heeft gemaakt met de nieuwe indeling van de stoffen, waarbij er niet teveel bedrijven onder de richtlijn vallen en ook niet te veel bedrijven buiten de richtlijn vallen (Interview 9 DCMR, 2011: 1).

De programmamanager BRZO is werkzaam bij de DCMR en houdt zich bezig met alle BRZO bedrijven in de provincie Zuid-Holland. Voor de DCMR is het belangrijkste dat de reikwijdte van de richtlijn niet te veel wordt veranderd, dus dat er niet nog meer bedrijven onder de richtlijn gaan vallen. Maar wat hij ook heel belangrijk vindt is dat het

veiligheidsniveau hetzelfde blijft, dus niet strenger en niet minder zwaar (Interview 9 DCMR, 2011: 1). DCMR werk als zelfstandige milieudienst voor de bedrijven en neemt de taken over van de overheid, dit verklaart ook de twee verschillende belangen die zij hebben. Het veiligheidsniveau moet hoog blijven voor de omgeving en burgers. Maar er moeten niet meer administratieve lasten en inspectieverplichtingen bijkomen voor de bedrijven.

Het probleem voor de DCMR is de reikwijdte en de extra administratieve lasten die daarmee gepaard gaan. Door de aanpassing van de richtlijn aan de CLP-verordening verandert mogelijk de reikwijdte waardoor er meer bedrijven onder de richtlijn gaan vallen, maar ook bedrijven buiten de richtlijn vallen. Dit levert voor de bedrijven veel administratieve lasten op en dat wil de DCMR voorkomen.

Het doel van de DCMR is om het veiligheidsniveau te behouden dat ze nu hebben, maar wel met hetzelfde aantal bedrijven dat nu onder de huidige richtlijn valt en niet met meer of minder bedrijven. Ook de extra lasten voor de bedrijven moeten beperkt blijven.

§ 5.2.10. Conclusie

In de tabel 5.1. zijn de actoren op een rij gezet en het thema dat voor hen van belang is. Het thema wat van belang is voor de actor is aangegeven met een 'X'.

Onderwerpen	Reikwijdte	Verdrag van Aarhus	Inspectieverplichtingen	Gedelegeerde handelingen	Administratieve lasten
Actoren					
I&M RB	X				X
I&M IZ					
I&M B&JZ		X		X	
SZW G&VW			X	X	X
SZW AI/MHC	X		X		X
V&J		X		X	
Brandweer					
RIVM	X				
VNCI	X	X			
DCMR	X				X

Tabel 5.1. Actoren en hun hoofdthema

Opvallend aan deze tabel is, dat I&M Internationale Zaken geen hoofdthema heeft waarop zij kritiek hebben. Dit komt omdat IZ het besluitvormingsproces coördineert en de taak heeft alle actoren te betrekken bij het proces. Wat tevens kan worden opgemaakt uit de tabel is, dat de meeste actoren, vijf van de elf, 'reikwijdte' als hoofdthema hebben. Vier van de actoren vinden de administratieve lasten het belangrijkste en drie actoren vinden informatie openbaarheid en de nieuwe bevoegdheden van de Commissie het belangrijkste. Ten slotte vinden twee actoren de inspectieverplichtingen het belangrijkste. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de hoofdthema's de reikwijdte en de administratieve lasten zijn.

Thema	Reikwijdte	Openbaar- making van informatie	Inspectieverplichtingen	Uitbreiding nieuwe bevoegdheid Commissie	Extra administratieve lasten
Actoren	Doel	Doel	Doel	Doel	Doel
I&M RB	Geen verruiming reikwijdte. beleidsneutraal omzetten.	Tegen onnodig extra regels in deze richtlijn	Tegen onnodig extra verplichtingen	Tegen deze uitbreiding	Gelijk blijven, geen extra lasten
I&M IZ					
I&M B&JZ	Geen verruiming vanwege extra lasten	Tegen opnemen van Aarhus in richtlijn vanwege wetswijziging		Tegen nieuwe bevoegdheden	
SZW G&VW	Geen verruiming Vanwege extra lasten		Tegen extra verplichtingen en wil eigen invulling van inspectieprogramma	Tegen nieuwe bevoegdheden	Gelijk blijven, geen extra lasten
SZW AI/MHC			Tegen extra verplichtingen en wil eigen invulling van inspectieprogramma		Gelijk blijven, geen extra lasten
V&J		Tegen Aarhus in richtlijn vanwege terrorisme gevaar		Tegen extra bevoegdheden	
RIVM	Andere oplossing voor omzetting				
VNCI	Geen verruiming				
DCMR	Geen verruiming				

Tabel 5.2. Actoren en doelen

In tabel 5.2. 'Actoren en hun doelen', zijn de actoren op een rij geplaatst met de hoofdthema's. Per hoofdthema dat het meeste van belang is voor de actor is beschreven wat het doel is van de actor.

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat de actoren tegen de verruiming van de reikwijdte zijn. Ook zijn zij tegen extra administratieve lasten. Voor de openbaarheid van informatie geldt dat beide actoren die dit onderwerp als hoofdbelang hebben, dit onderwerp om verschillende redenen belangrijk vinden. Voor B&JZ de juridische dienst geldt dat zij een wetswijziging willen voorkomen. Voor V&J geldt dat zij bang zijn voor de nationale veiligheid die in het geding komt als er meer informatie openbaar moet worden gemaakt. De inspectieverplichtingen is een probleem waar alleen SZW mee worstelt. De beleidsafdeling en uitvoerende instantie hebben beide hetzelfde standpunt. De nieuwe bevoegdheden van de Commissie is een onderwerp dat bij verschillende actoren gevoelig ligt, vanwege de wijzigingen die de Commissie kan aanbrengen in het inhoudelijke gedeelte van de richtlijn. Dit kan betekenen dat er aanpassingen moeten worden gemaakt aan beleidsplannen en programma's door Nederland, zonder daar tegenin te kunnen gaan.

Nu duidelijk is wat de problemen en doelen zijn van de betrokken actoren is het nodig om naar de volgende stap te gaan van de intensieve procesmethode, stap 3 'Wie heeft de leiding?'. In §5.3. wordt de coördinatiestructuur van het besluitvormingsproces besproken en uitgelegd. Ook wordt er uitgelegd wie de penvoerder is en om welke reden het desbetreffende ministerie de hoofdverantwoordelijkheid heeft voor de Europese richtlijn.

§ 5.3. De reconstructie van het besluitvormingsproces

Nu duidelijk is wie er deelnemen aan het besluitvormingsproces, is het belangrijk te weten welke betrokken actor de leiding heeft en verantwoordelijk is voor de beslissingen. Daarom is het belangrijk te weten welke actor de beslissingen heeft genomen en waarom (Peters, 1999:73). Stap 3. van de intensieve procesmethode wordt in deze paragraaf uitgewerkt. De Nederlandse coördinatiestructuur voor de implementatie van Europese richtlijnen bepaalt het verantwoordelijke ministerie voor de standpunt bepaling van Nederland.

Hussein Kassim beschrijft in zijn artikel 'Meeting the Demands of EU membership: The Europeanization of National Administrative System' uit 2003, de coördinatiestructuur die Nederland hanteert bij het coördineren van Europese richtlijnen van nationale overheden.

De coördinatiestructuur van Nederland wordt gezien als gedecentraliseerde en actieve coördinatie. Gedecentraliseerde coördinatie betekent dat geen enkel ministerie de leiding

heeft over de coördinatie. Het Europese voorstel komt te liggen bij het technische relevante ministerie. Actieve coördinatie is volgens Kassim van toepassing op landen die ieder Europees voorstel behandelen (Kassim, 2003: 91). Nederland heeft geen leidend ministerie dat in het proces van standpunt vorming over een Europese richtlijn de autoriteit heeft. Het relevante technische ministerie is verantwoordelijk voor de richtlijn als de richtlijn betrekking heeft op dat beleidsterrein. In de lidstaten Denemarken, Portugal en Spanje is het ministerie van Buitenlandse Zaken dominant als het gaat om EU beleid. In Duitsland en Griekenland is de verantwoordelijkheid verdeeld tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Economie en Financiën (Kassim, 2003: 91-95).

De Seveso richtlijn is van oorsprong een milieu richtlijn en valt bij de Europese Unie onder het Directoraat-Generaal Milieu. Ook in Nederland valt Seveso onder het Directoraat-Generaal Milieu, dat valt onder het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dat betekent dat het ministerie van Infrastructuur en Milieu het eerst verantwoordelijke ministerie is voor de behandeling en implementatie van de richtlijn. Dit vanwege hun technische relevante kennis en het beleidsterrein Milieu. Naast I&M zijn SZW en V&J mede verantwoordelijke voor de richtlijn, vanwege de overkoepeling van de richtlijn op de arbeidsomstandighedenwet en de wet veiligheidsregio's.

De volgende stap die genomen wordt is stap 4 van de intensieve procesmethode, de acties en handelingen staan op chronologische volgorde. Uit de interviews en de observatie zijn gegevens verzameld van de onderhandelingen, waaruit de acties en handelingen zijn gehaald.

Het besluitvormingsproces draait om het tot stand komen van het Nederlandse standpunt en kan worden onderverdeeld in drie soorten bijeenkomsten. Er is sprake van een spoedoverleg, een overleg dat op zeer korte termijn plaatsvindt vanwege de urgentie van het onderwerp. Ten tweede is er sprake van een overleg waarbij een deel van de artikelen van de richtlijn worden doorgenomen, dit resulteert in een instructie. De instructie is voor de PV van Nederland, zodat hij weet wat het standpunt van Nederland is ten opzichte van die artikelen. Als laatste is er het dossierteam. Het dossierteam wordt door I&M IZ georganiseerd, in samenspraak met I&M RB worden de belanghebbende actoren hiervoor uitgenodigd. In het dossierteam wordt de richtlijn besproken en de stand van zaken. Iedere betrokken actor krijgt de mogelijkheid zijn of haar mening te geven over het dossier. Aan de hand van het dossierteam dat onderhandeld heeft wordt een basisdocument opgesteld bestaande uit een algemeen gedeelte en uit de doelstellingen en strategie van het dossier.

De acties en handelingen van de actoren bestaan uit het organiseren van de bijeenkomsten en vergaderingen en de beslissingen die er worden genomen. De reconstructie begint op 10 januari 2011 en eindigt op 17 maart 2011.

10 januari 2011 spoedvergadering bij I&M RB met SZW G&VW, I&M en V&J- het ministerie dat verantwoordelijk is voor de Europese richtlijn, I&M, heeft een spoedoverleg aangevraagd met de departementen die medeverantwoordelijk zijn voor de richtlijn. I&M wil graag weten wat deze nieuwe richtlijn nu betekent voor Nederland. Tijdens het overleg nemen de drie actoren de opzet door van het BNC-fiche en lopen samen de vragen na. I&M RB is de penvoerder en stelt het BNC-fiche op dat begin februari klaar moet zijn. In de tussentijd heeft RB contact gezocht met de juridische dienst van I&M om de richtlijn op juistheid van wetgeving te controleren. Ook schakelt I&M RB het RIVM en de DCMR in voor advies over de richtlijn.

27 januari 2011 Infobijeenkomst bij I&M RB met SZW G&VW en RIVM- Op verzoek van I&M RB is een toxicoloog van het RIVM uitgenodigd om uit te leggen wat de gevolgen zijn van de nieuwe indeling van gevaarlijke stoffen voor Nederland. Ook SZW G&VW beleidsmedewerker is aanwezig. Naast de uitleg over het nieuwe stoffen indelingsysteem wordt ook het impact assessment besproken dat is opgesteld door de Commissie. Het impact assessment is een effectenmeting van de geschatte effecten die de nieuwe richtlijn voor alle lidstaten heeft uitgevoerd. Volgens de toxicoloog is het lastig te bepalen welke veranderingen de nieuwe stoffen richtlijn teweeg brengt, omdat de route die de Commissie heeft getrokken erg ingewikkeld is. Het impact assessment is door het RIVM onderzocht en volgens de toxicoloog is het een grove inschatting van wat de effecten zullen zijn voor Nederland met de nieuwe route van de indeling.

Na de bijeenkomst met het RIVM wordt door I&M RB een concept BNC-fiche opgesteld. De volgende ruim geformuleerde beslissingen worden genomen waar vervolgens tijdens het inhoudelijke traject over wordt onderhandeld en gediscussieerd.

- *De omzetting van het aanpassen van Seveso II aan de CLP-verordening moet beleidsneutraal plaatsvinden. De door de Commissie voorgestelde aanpassing kan in Nederland leiden tot een verruiming van de reikwijdte, die niet nodig is voor de veiligheid (I&M BNC-fiche, 2011: 4).*
- *Nederland heeft het Verdrag van Aarhus geïmplementeerd en is tegen het voorstel dat dubbel, dan wel specifiek te doen in deze richtlijn (I&M BNC-fiche, 2011: 4).*

- *Nederland is tegen extra administratieve, rapportage en inspectieverplichtingen voor de overheid in verband met de financiële consequenties van deze verplichtingen en subsidiariteit (I&M BNC-fiche, 2011: 4).*
- *Nederland is voor het verbeteren van het veiligheidsbeleid van bedrijven (I&M BNC-fiche, 2011: 4).*
- *Nederland ziet een risico in de veelheid van wijzigingen en het volledig aanpassen van de richtlijn in relatie tot de technische aanleiding van de CLP-verordening en de bijbehorende deadline van juni 2015 (I&M BNC-fiche, 2011: 4).*
- *Oordeel Impact assessment, de Commissie baseert haar Impact Assessment op inschattingen van aantallen bedrijven die al dan niet onder de nieuwe stoffenlijst Seveso III zullen vallen. De inschattingen zijn verder niet onderbouwd met gegevens of argumenten. Daardoor ontstaat er grote onzekerheid over de impact van de richtlijn op het bedrijfsleven en de overheid (I&M impact assessment, 2011:1).*

De besluitvorming van het Nederlandse standpunt over de Europese richtlijn Seveso III

Januari 2011

- 4 Commissie voorstel wordt verspreid onder de verantwoordelijke ministeries
- 7 Spoedoverleg SZW beleid G&VW en juridische dienst
- 10 Spoedvergadering Seveso III bij I&M met SZW, I&M en V&J
- 21 Vooroverleg bij I&M met SZW, I&M B&JZ en RB doornemen artikelen 1 t/m 4
- 27 Infobijeenkomst bij I&M met SZW en RIVM
- 26 Nota minister SZW
- 28 Spoedoverleg AI/MHC en G&VW
- 28 Middag vooroverleg bij I&M met SZW, I&M B&JZ en RB doornemen artikelen, 5 t/m 12

Februari 2011

- 3 Dossierteam bij I&M met I&M RB, IZ en B&JZ en V&J en INFomil
- 8 Milieuraad werkgroep te Brussel met I&M RB, IZ, de PV en SZW: G&VW
- 10 Overleg bij I&M Seveso III
- 11 Overleg bij I&M Seveso III
- 15 Overleg bij I&M met SZW G&VW, I&M B&JZ en RB doornemen van artikelen, 13/14/20/21/22 en 19
- 18 Dossierteam bij I&M met SZW G&VW, I&M RB, B&JZ, IZ en fin.
- 21 Milieuraad werkgroep te Brussel met I&M RB, IZ, de PV en SZW: G&VW

Maart 2011

- 3 Overleg bij I&M met SZW G&VW, I&M RB, B&JZ, PV over artikelen: 5 t/m 12
- 7 Seveso vergadering in België
- 15 vergadering bij I&M instructies Seveso voor de PV met I&M RB en B&JZ en SZW G&VW over artikelen 23 t/m 30
- 17 vergadering bij I&M Seveso plenair met I&M RB, SZW G&VW en V&J
- 24 Dossierteam bij I&M met SZW G&VW, I&M RB, B&JZ, IZ en fin.
- 30/31 Milieuraad werkgroep te Brussel met I&M RB, IZ, de PV en SZW: G&VW

28 januari 2011 Ochtend spoedoverleg AI/MHC en G&VW- de AI/MHC hebben ook notie genomen van de nieuwe richtlijn en hebben naar aanleiding daarvan een spoedoverleg gevraagd met G&VW. Dit overleg begint met de reden waarom er een nieuwe richtlijn moet komen, het nieuwe stoffen indelingssysteem, CLP. De AI/MHC is kritisch over de samenwerking met G&VW en maakt dit tijdens het overleg duidelijk.

28 januari Interdepartementaal Overleg bij I&M RB met SZW G&VW en I&M B&JZ. De artikelen van de nieuwe richtlijn worden doorgenomen - Per artikel wordt er gekeken wat er veranderd is en welke impact dat heeft op Nederland. Aan de hand van de besproken artikelen wordt er door I&M RB een instructie opgesteld voor de PV. De artikelen 1 t/m 4 worden besproken deze middag.

3 februari 2011 dossierteam bij I&M met V&J, I&M IZ/RB/B&JZ en infomil- het dossierteam komt voor de eerste keer samen. I&M IZ geeft uitleg over de bedoeling van het dossierteam. In het dossierteam krijgt iedere betrokken actor de kans zijn of haar belangen uit te spreken. De artikelen een tot en met vier en het Impact assessment worden besproken.

Doelstelling en strategie: het hoofddoel is het bereik van de richtlijn gelijk houden aan het bereik van de bestaande richtlijn Seveso II. De omzetting van de classificatie van de stoffen naar het internationale systeem moet zoveel mogelijk beleidsneutraal gebeuren voor het aantal bedrijven dat onder dit regime valt (200 erbij betekent ook 200 eraf) (I&M basisdocument 3 feb, 2011:3). Een ander hoofddoel is het voorkomen van nieuwe administratieve verplichtingen (I&M basisdocument 3 feb, 2011:3).

15 februari 2011 Interdepartementaal Overleg bij I&M met SZW G&VW, I&M RB en B&J. Het doornemen van de artikelen- in dit overleg worden de artikelen besproken die betrekking hebben op het Verdrag van Aarhus (informatie openbaarmaking). Ook de nieuwe bevoegdheden van de Commissie en de informatiesystemen die de Commissie wil gaan ontwikkelen komen aan de orde.

18 februari 2011 dossierteam bij I&M met SZW G&VW, I&M IZ/RB/B&JZ- het dossierteam wordt door IZ georganiseerd om alle betrokken actoren aan het woord te laten en hun mening over de richtlijn te geven. Alleen de beleidsdirecties zijn aanwezig. De uitvoerende actoren, gemeenten, provincies en inspectiediensten zijn niet aanwezig. Samen met de aanwezigen wordt de Quick scan doorlopen, een document waarmee snel in kaart wordt gebracht op welke terreinen een Europees voorstel gevolgen kan hebben voor Nederland. Hieruit komt dat het voorstel een juridische impact heeft en financiële en economische effecten zal hebben.

Doelstelling en strategie van Nederland is leidend, pro-actief en steun/compromissen zoekend om de twee hoofddoelstellingen te bereiken (I&M basisdocument 18 feb, 2011: 5).

Het standpunt van Nederland is, dat de omzetting van het classificatiesysteem voor gevaarlijke stoffen zoveel mogelijk beleidsneutraal moet worden ingevoerd en dat Nederland tegen nieuwe administratieve verplichtingen is. De afwijkingen in het Aarhus Verdrag (informatie openbaarmaking) kunnen leiden tot aanvullende administratieve verplichten of onduidelijkheden (I&M basisdocument 18 feb., 2011: 5).

3 maart 2011 bespreking met de PV van Nederland over het dossier met I&M RB/B&JZ en SZW G&VW- de PV vertelt hoe er wordt omgegaan met specifieke knelpunten op Nederlands niveau in Brussel. Tijdens de vergadering staat de vraag centraal wat de meeste prioriteit heeft. Daar is niet echt duidelijkheid over, dit komt ook door de brede invulling van het BNC Fiche waardoor het standpunt aangepast kan worden en prioriteiten kunnen wisselen.

15 maart 2011 Interdepartementaal Overleg bij I&M doornemen van de laatste artikelen met I&M RB, B&JZ en SZW G&VW- de artikelen die worden behandeld gaan over de nieuwe bevoegdheden van de Commissie en hebben betrekking op de bijlagen van de richtlijn. In de bijlagen staat de inhoud van de noodplannen en veiligheidsrapporten beschreven.

17 maart 2011 Seveso plenair bij I&M RB met SZW G&VW en V&J- het BNC-fiche is vastgesteld en het AO, Algemeen Overleg van de milieuraad, is besproken waarbij besloten is dat Nederland tegen het verruimen van de reikwijdte en extra verplichte administratieve lasten is.

Van 10 januari tot 17 maart 2011 zijn er vergaderingen en bijeenkomsten geweest tussen de verschillende betrokken actoren. De beslissingen die zijn genomen aan de hand van de handelingen en acties van de actoren zijn in §5.4. De uitkomst nog een keer duidelijk uitgewerkt en vormen samen het Nederlandse standpunt.

§ 5.4. Stap 5. De uitkomst

De beslissingen die tijdens het besluitvormingsproces genomen zijn door de leidinggevende worden in deze paragraaf uitgewerkt en toegelicht. Dit is tevens de laatste stap, stap 5 van deel 1 van de intensieve procesmethode, de reconstructie van het besluitvormingsproces. De beslissingen worden geanalyseerd in hoofdstuk 6 'Deel 2 van de methode, de invloedsanalyse'. De analyse zal duidelijkheid geven over wie uiteindelijk de meeste invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces.

Om te zorgen dat het Nederlandse standpunt goed en consistent is bestaat er in Den Haag een procedure voor Europese richtlijnen die moeten worden omgezet in Nederlands beleid. Omdat er meerdere ministeries betrokken zijn bij de besluitvorming zijn er drie belangrijke doelstellingen:

1. Het namens de Nederlandse overheid formuleren van een standpunt voor onderhandelingen.
2. De gevolgen voor nieuwe voorstellen op tijd in schatten.
3. En invloed uitoefenen op de besluitvorming.

Volgens van Keulen is deze procedure een goede weerspiegeling van het poldermodel: door veel te overleggen krijgen alle actoren de mogelijkheid in meningen te verkondigen over de voorgenomen plannen. Ook worden de gemeenten en provinciën betrokken bij het proces (Keulen, 2010:261). Het ministerie waaronder het beleidsonderwerp valt wordt verantwoordelijk gehouden voor het voorstel. Volgens Kassim valt de nationale coördinatie onder gedecentraliseerde actieve coördinatie deelname.

Het standpunt wordt in de reconstructie gezien als de oorzaak van de onderhandelingen van de betrokken actoren. De betrokken actoren worden in de reconstructie getypeerd als gevolg. Door de vergaderingen is duidelijk geworden voor de betrokken actoren dat de Commissie meer dan alleen kleine wijzigingen heeft doorgevoerd. Het Nederlandse standpunt luidt als volgt:

Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

- Nederland onderschrijft de noodzaak de Seveso-richtlijn aan te passen aan het nieuwe indelingsstelsel van stoffen (CLP-verordening), dat met ingang van 1 juni 2015 in werking zal treden. Daarnaast staat Nederland positief tegenover een aantal aanpassingen, die leiden tot verhoging van de veiligheid. Het uitgangspunt moet wel zijn dat de omzetting zo veel mogelijk beleidsneutraal plaatsvindt. De door de Commissie voorgestelde aanpassingen kunnen in Nederland leiden tot een verruiming van de reikwijdte van de richtlijn, die niet nodig is voor de veiligheid. Nederland acht specifiek de categorie H2 Acuut Toxisch Categorie 3 in Annex 1, part 1, in algemene zin niet nodig voor de veiligheid. Bijzondere bedrijven van deze categorie die wel een verhoogd veiligheidsrisico hebben kunnen via het correctiemechanisme in artikel 4 van de richtlijn alsnog onder de richtlijn worden gebracht. Dit geldt ook voor gewenste uitzonderingen op de richtlijn. De lijst met uitzonderingen moet wel kort blijven (BUZA BNC, 2011,24).

- Aandachtspunt hierbij is het voorstel van de Commissie om deze uitzonderingen voortaan via een gedelegeerde handeling tot stand te brengen. Het voorstel voegt daaraan toe dat lidstaten in dit proces betrokken zullen worden. Voor Nederland is het nog geen uitgemaakte zaak dat deze wijzigingen via een gedelegeerde handeling worden vastgesteld, maar indien toepassing van door Nederland algemeen geldende richtsnoeren tot deze uitkomst leidt, zal Nederland er kritisch op zijn dat er de lidstaten in de praktijk daadwerkelijk voldoende worden betrokken en dat er met het oog op een beleidsneutrale overgang passende voorwaarden aan de gedelegeerde handeling worden verbonden (BUZA BNC, 2011,24).
- Aanpassingen zijn opgenomen die raken aan het Verdrag van Aarhus dat ertoe strekt de toegang tot milieu informatie, inspraak in besluitvorming en rechtsbescherming voor het publiek ten aanzien van betrokken inrichtingen te harmoniseren. Waar het gaat om het verdrag van Aarhus zal Nederland in de gaten houden dat er geen onnodige extra verplichtingen in de Seveso-richtlijn worden opgenomen (BUZA BNC, 2011,24).
- Nederland is tegen extra administratieve, rapportage en inspectieverplichtingen voor de overheid, in verband met de financiële consequenties van deze verplichtingen en de proportionaliteit (BUZA BNC, 2011,25).
- Nederland is voor verbetering van het veiligheidsbeleid van bedrijven, zoals het werken met veiligheidsindicatoren en het werken aan een veiligheidscultuur (BUZA BNC, 2011,25).
- Nederland ziet een risico in de veelheid van wijzigingen en het volledig aanpassen van de richtlijn in relatie tot de technische aanleiding van de CLP-verordening en de bijbehorende deadline van juni 2015 voor omzetting. De Commissie heeft naast de noodzakelijke aanpassingen aan de CLP-verordening en de verbetervoorstellen uit de evaluatie, ook meer omstreden voorstellen (uitbreiding inspectie en informatie verplichtingen) meegenomen. dit kan leiden tot vertragingen tijdens de onderhandelingen (BUZA BNC, 2011,25).

Hoofdstuk 6

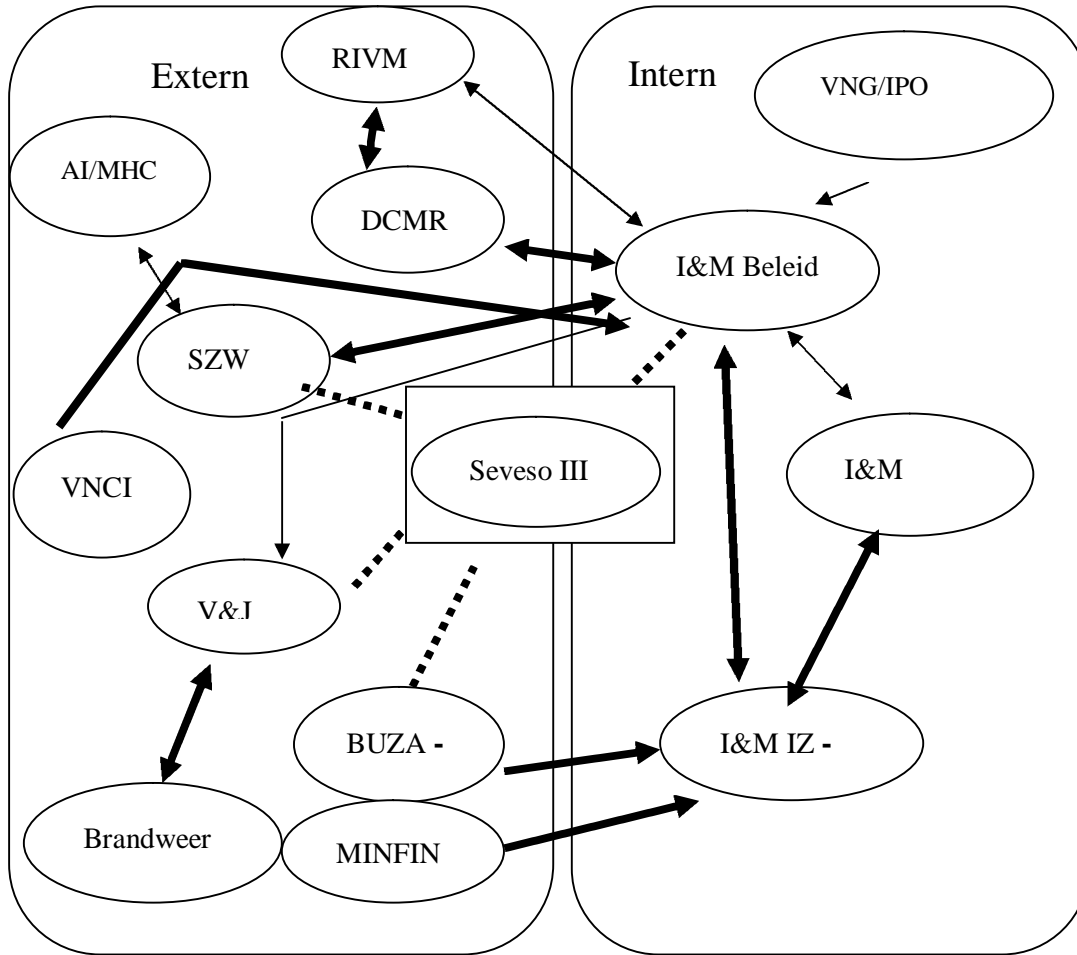
Deel 2: De invloedsanalyse

Het eerste deel van de intensieve procesmethode heeft inzicht gegeven in de context van het besluitvormingsproces, de betrokken actoren en hun belangen, acties en handelingen en de verantwoordelijke departementen voor de richtlijn. De vijf stappen samen vormen de reconstructie van het besluitvormingsproces. In het tweede deel van de methode wordt er verder in gegaan op de inhoud van het besluitvormingsproces. De invloedsanalyse geeft antwoord op deelvraag 4. 'Wie heeft de meeste invloed uitgeoefend tijdens het besluitvormingsproces en hoe heeft de actor of actoren dat gedaan?' Deze vraag zal aan het einde van dit hoofdstuk worden beantwoord.

Voordat de invloeds pogingen van de actoren in §6.3. beschreven en geanalyseerd worden, zullen eerst de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken actoren in §6.1. Stap 6 van de intensieve procesmethode zichtbaar gemaakt worden. Vervolgens worden in §6.2. de actoren die niet actief deelnemen aan het besluitvormingsproces geëlimineerd. Na de eliminatie van de niet actief betrokken actoren kunnen de invloeds pogingen van de actief betrokken actoren worden geanalyseerd. In §6.4. worden de resultaten van de invloedsanalyse besproken.

§ 6.1. De onderlinge verhoudingen tussen de actoren

Het besluitvormingsproces is complex vanwege de verschillende betrokken actoren. Niet iedere actor is even actief betrokken bij het inhoudelijke proces van de standpuntvorming van Nederland. De figuur 6.1. 'verhoudingen actoren', weergeeft de relaties tussen de actoren en de onderlinge verhoudingen. Door de gegevens die verzameld zijn middels de onderzoekstechnieken participerende observatie en interviews kan aan de hand van de indicator onderhandelingen: conflicterend of meewerkend worden bepaald of de onderlinge verhoudingen goed zijn tussen de actoren. In de bijlage 2 is beschreven hoe de verhoudingen tussen de actoren per vergadering is verlopen. Ook wordt zichtbaar of er sprake is van anticipatie, waarbij een actor anticipeert op de wensen van een andere actor als hij met het beslissen rekening houdt met de wensen van de ander, zonder dat deze actie onderneemt om zijn wensen te realiseren (Peters, 1999: 73). Om te achterhalen of er sprake is van anticipatie moet er ingezoomd worden op de actoren en hun relaties.



	Wederzijds contact
	Enkelzijdig contact
	Verantwoordelijk voor richtlijn
	Goede verhouding
	wisselvallige verhouding

Figuur 6.1. De onderlinge verhoudingen

Figuur 6.1 'De onderlinge verhoudingen', bestaat uit een extern deel en een intern deel. De actoren die intern betrokken zijn bij de besluitvorming behoren tot het ministerie I&M. De actoren die extern betrokken zijn bij de besluitvorming horen bij de overige departementen; beleidsvorming, beleidsuitvoering, belangenorganisatie, uitvoerende dienst en het rijksinstituut voor wetenschappelijk onderzoek. De actoren hebben onderling veel contact met elkaar zowel intern als extern. Door de verfijning van de intensieve procesmethode is het mogelijk om anticipatie te ontdekken, waardoor uiteindelijk de verborgen invloedsposingen zichtbaar worden gemaakt.

§ 6.1.1 De relaties tussen de actoren

De relaties tussen de actoren zijn weergegeven door de zwarte lijnen met dubbele of enkele pijlen. De zwarte lijn met dubbele pijl betekent dat de actoren wederzijds contact hebben en met elkaar in dialoog gaan. De lijn met één pijl betekent dat er sprake is van enkelzijdig contact. Het gaat om indirect contact via email of via een andere actor, er is geen sprake van een dialoog. De dikte van de lijn geeft aan of de actoren goed contact hebben met elkaar of niet. Hoe dikker de lijn des te beter de onderlinge verhouding tussen elkaar. Hoe dunner de lijn, des te slechter de onderlinge verhoudingen zijn tussen de actoren. Aan de hand van participerende observatie van de vergaderingen zijn deze gegevens verwerkt in een logboek (bijlage twee). Dankzij de indicator conflicterende onderhandelingen of meewerkende onderhandelingen zijn de gegevens geanalyseerd. Ook is informatie uit de interviews gebruikt om hier inzicht in te verkrijgen. Iedere respondent is gevraagd naar zijn of haar opvattingen over de samenwerking of deze goed of slecht is ervaren.

De verantwoordelijke departementen

Naar aanleiding van de dossierteams en vergaderingen (bijlage 2) kan worden geconcludeerd dat, I&M RB en SZW G&VW goed contact hebben met elkaar. Beide hebben geen conflict gehad tijdens de onderhandelingen en beide zijn actief betrokken bij het besluitvormingsproces. Uit de verzamelde gegevens blijkt dat de actoren alle bijeenkomsten hebben bijgewoond (zie bijlage 2).

Het contact tussen I&M en V&J is slecht vanwege meerdere conflicten en de afwezigheid van V&J bij het merendeel van de bijeenkomsten (bijlage 2). Door andere prioriteiten is V&J niet in staat actief betrokken te zijn blijkt uit het interview met de actor van V&J (Interview V&J 1, 2011).

De interne verhoudingen bij I&M

I&M RB en I&M IZ hebben, zo blijkt uit de interviews met beide actoren, goed contact met elkaar. Uit de onderhandelingen beschreven in bijlage 2 blijkt dat zij geen conflicten hebben gehad met elkaar. Uit de interview verslagen valt af te lezen dat de verhouding tussen I&M RB en B&JZ wel conflicterend zijn. Beide actoren hebben een juridische achtergrond waardoor zij het niet altijd met elkaar eens zijn (Interview 3 I&M B&JZ, 2011).

De VROM inspectiedienst (IPO&VNG) wordt niet betrokken bij het besluitvormingsproces door RB zo blijkt uit de observatiegegevens in bijlage 2. Dit omdat het

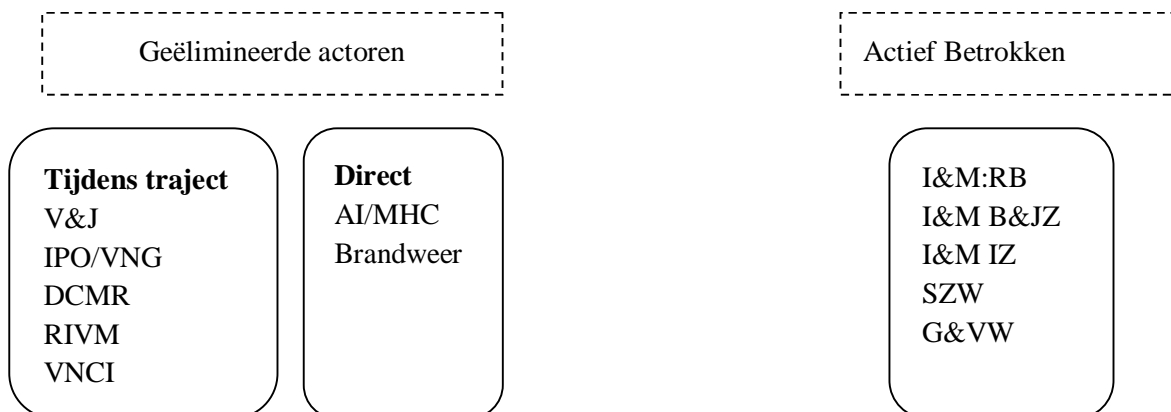
besluitvormingsproces vertraging oploopt door te veel externe betrokkenen volgens I&M RB (Interview 4 I&M RB, 2011).

De externe actoren

VNCI, RIVM en DCMR zijn niet aanwezig geweest bij de vergaderingen zo blijkt uit de observatieverslagen in bijlage 2. Geconcludeerd kan worden dat het contact slecht is met de leidinggevende. Dit blijkt uit de interviews met deze actoren, waarin zij duidelijk aangeven meer betrokken te worden bij de onderhandelingen (Interview 2 RIVM, 2011).

Ook de MHC/AI van SZW probeert indirect invloed uit te oefenen via SZW G&VW op het besluitvormingsproces. G&VW ziet het niet als noodzakelijk de arbeidsinspectie te betrekken bij de standpuntvorming en daartoe zijn zij ook niet verplicht. De verhouding tussen deze twee actoren is slecht zo blijkt uit de vergadering tussen beide actoren beschreven in bijlage 2. Tevens is AI/MHC is geen enkele keer aanwezig geweest bij de bijeenkomsten (bijlage 2). Wat opvallend is aan het schema 6.1. 'De onderlinge verhoudingen', is dat de brandweer en V&J wel goed contact hebben met elkaar zo blijkt uit de interviews met beide actoren (bijlage 1).

Nu de relaties tussen de actoren duidelijk zijn is het mogelijk om de niet actief betrokken actoren te elimineren. In §6.2. worden de actoren die niet betrokken zijn bij het besluitvormingsproces buitenspel gezet.



§ 6.2. De eliminatie van actoren

De relaties tussen de actoren laat zien of de actoren een goede verhouding hebben of niet. Ook wordt duidelijk door de figuur 6.1. 'De onderlinge verhoudingen' of er sprake is van directie beïnvloeding, indirecte beïnvloeding of anticipatie. Deze verborgen aspecten zijn door de participerende observatietechniek uitgewerkt in bijlage 2. In deze paragraaf worden de actoren die niet actief betrokken zijn bij het besluitvormingsproces

geëlimineerd. Dat gebeurt aan de hand van de onderhandelingen, waarbij per vergadering is vastgesteld welke actoren er aanwezig zijn geweest. De actoren die niet of nauwelijks aanwezig zijn geweest worden geëlimineerd.

§ 6.2.1. De eliminatie tijdens het traject

Door de verzamelde gegevens van de observatie en interview verslagen kunnen de volgende conclusies getrokken worden. Hierbij is gekeken naar de indicator onderhandelingen, waarbij gelet is op de aanwezigheid van de actoren bij de vergaderingen (bijlage 2).

VNG/IPO is niet actief betrokken geweest bij het besluitvormingsproces ondanks dat zij zijn uitgenodigd door I&M IZ deel te nemen aan de dossierteams. Zij zijn niet aanwezig geweest bij de vergaderingen.

Het RIVM en DCMR werken beide voor I&M. Het RIVM heeft de eerste vergadering bij I&M bijgewoond en het DCMR geen. Uit het interview met I&M RB blijkt dat I&M RB en de DCMR veel informeel contact hebben gehad over de richtlijn en de implementatie ervan. Ook VNCI is voor geen enkele vergadering gevraagd.

§ 6.2.2. Actoren die niet direct betrokken zijn

Door de taakverdeling beleid uitvoeren en beleid schrijven wordt de AI/MHC door G&VW vrijwel direct buitenspel gezet. Het contact vanuit I&M RB loopt via G&VW, dat betekent dat de AI/MHC niet achter de rug om van G&W contact kan opnemen met I&M RB. De AI/MHC is daardoor direct geëlimineerd door G&VW blijkt uit de interview verslagen met AI/MHC en G&VW. Toch komen de wensen van de AI/MHC voor een gedeelte uit, ondanks dat zij geen enkel contact hebben met de leidinggevende. Hier treedt anticipatie op, G&VW houdt namelijk rekening met de wensen van de AI/MHC, zonder dat de AI/MHC zelf actie heeft ondernomen.

De brandweer is nooit betrokken geweest bij het besluitvormingsproces, omdat V&J niet actief betrokken is geweest bij de besluitvorming (Interview 1 V&J, 2011).

Nu duidelijk is welke actoren er geëlimineerd zijn komen we aan bij het laatste onderdeel van de invloedsanalyse, stap 8. van de intensieve procesmethode. In §6.3. worden de invloeds pogingen geanalyseerd van de overgebleven actoren. Daarnaast wordt er gekeken met welke invloedsmiddelen de actoren proberen invloed uit te oefenen op de penvoerder.

§ 6.3. Invloedsanalyse: invloedspogingen

De Nederlandse positie bestaat uit vijf beslissingen. Deze vijf beslissingen vormen het algemeen standpunt van Nederland. De beslissingen zijn opgesteld aan de hand van de reconstructie van het besluitvormingsproces en vormen de basis van de invloedsanalyse.

De invloedsanalyse bestaat uit de uitwerking van de beslissingen. Per beslissing wordt er uitgelegd wat de inhoud is en hoe de beslissing tot stand is gekomen. Deze gegevens zijn verzameld door de onderzoekstechniek participerende observatie van de onderzoeker en de interviewverslagen (bijlage 1 en 2).

Vervolgens wordt ingegaan op de effectiviteit van de invloedspogingen van de actoren. Het resultaat van de invloedsanalyse geeft antwoord op de vraag, wie de meeste invloed heeft gehad tijdens het besluitvormingsproces en verklaart het tot stand komen van het Nederlandse standpunt. De vraag wordt in §6.4. 'De Conclusie' beantwoord.

Om te kunnen verklaren hoe het Nederlandse standpunt over de richtlijn Seveso III tot stand is gekomen en welke actor de meeste invloed heeft uitgeoefend in het besluitvormingsproces, is het besluitvormingsproces tussen januari en juni 2011 onderworpen aan een invloedsanalyse. De belangrijkste beslissingen die genomen zijn en opgesteld zijn in het BNC-fiche van februari 2011 zijn geselecteerd:

1. Nederland is tegen verruiming van de reikwijdte die ontstaat door de nieuwe Seveso-richtlijn.
2. Nederland wil dat lidstaten toezicht houden op de nieuwe bevoegdheden van de Commissie.
3. Nederland is tegen onnodige verplichten als het gaat om het Verdrag van Aarhus, informatie openbaarmaking.
4. Nederland is tegen extra administratieve, rapportage en inspectieverplichtingen voor de overheid.
5. Nederland is voor verbetering van veiligheidsbeleid van bedrijven en het werken aan een veiligheidscultuur.
6. Nederland ziet problemen in het behalen van de gestelde implementatie deadline van 15 juni 2015.

In deze paragraaf wordt stap 8. van de intensieve procesmethode uitgewerkt. De beslissingen worden geanalyseerd wat uiteindelijk resulteert in de actor met de meeste invloed. Na een korte toelichting van de inhoud van de beslissing en de belangrijkste

alternatieve beslissing die een rol heeft gespeeld in het besluitvormingsproces wordt beknopt aangegeven welke actoren invloed hebben uitgeoefend op de beslissing.

Beslissing 1. Verruiming van de reikwijdte

Nederland onderschrijft de noodzaak de Seveso-richtlijn aan te passen aan het nieuwe indelingssysteem van stoffen, die met ingang van 1 juni 2015 in werking zal treden. Daarnaast staat Nederland positief tegenover een aantal aanpassingen, die leiden tot verhoging van de veiligheid. Het uitgangspunt moet wel zijn dat de omzetting zo veel mogelijk beleidsneutraal plaats zal vinden. De door de Commissie voorgestelde aanpassingen kunnen in Nederland leiden tot verruiming van de reikwijdte van de richtlijn, volgens I&M RB zal dat niet leiden tot een verbetering van de chemische veiligheid. Nederland acht specifiek de categorie H2 Acuut Toxisch Categorie 3 in Annex 1, part 1, in algemene zin niet nodig voor de veiligheid. Bijzondere bedrijven binnen deze categorie die wel een verhoogd veiligheidsrisico hebben kunnen via het correctiemechanisme in artikel 4 van de richtlijn alsnog onder de richtlijn worden gebracht dit geldt ook voor gewenste uitzonderingen op de richtlijn. De lijst met uitzonderingen moet wel kort blijven.

Het tegen gaan van de verruiming van de reikwijdte is een van de hoofddoelen van I&M RB. Voor I&M RB is het belangrijk dat er niet nog meer bedrijven in Nederland onder de richtlijn vallen. Ook voor SZW en V&J is dit een belangrijk punt. Meer bedrijven betekent voor zowel de overheid als de bedrijven zelf meer administratieve, rapportage en inspectieverplichtingen. In het nieuwe regeerakkoord van 2010 wordt gepleit voor minder regels en lasten voor bedrijven in Nederland en een kleine rol van de overheid. Zelfregulering en eigen verantwoordelijkheid zijn twee nieuwe kern begrippen (regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Deze visie bepaalt het belang van de departementen. De focus ligt voor hen bij het gelijk houden van de administratieve lasten en wet- en regelgeving. De departementen handelen vanuit politieke belangen.

➤ Invloedsparing 1.

Aan het begin van het besluitvormingsproces is I&M RB zich niet bewust geweest van de impact van de nieuwe richtlijn op het Nederlandse beleid blijkt uit de interviewgegevens. RB is er van uitgegaan dat de nieuwe richtlijn alleen een technische omzetting zou inhouden. Dit wordt bevestigd door I&M IZ, ook zij hebben zich laten misleiden door de inleiding van de richtlijn, waarin de Commissie het heeft over kleine aanpassingen met weinig gevolgen. Tijdens het spoedoverleg van 10 januari 2011 heeft SZW G&VW I&M nadrukkelijk gewezen op de toch wel grote wijzigingen van de huidige richtlijn. I&M was ervan overtuigd dat het alleen om een technische omzetting zou gaan van de wetgeving

BRZO 1999 en dat de implementatie gemakkelijk zou verlopen. I&M RB heeft geen inhoudelijke kennis over Seveso III. I&M RB heeft een juridische achtergrond en richt zich meer op de juridische juistheid van de richtlijn. De inhoud van de richtlijn is erg belangrijk voor zowel financiële als juridische effecten die de richtlijn op het huidige Nederlandse beleid kan hebben. SZW G&VW weet uit ervaring met de implementatie van de huidige richtlijn Seveso II dat het geen gemakkelijke taak is de richtlijn te implementeren vanwege de verschillende beleidsaspecten die de richtlijn overlapt. Er moet een interdepartementale werkgroep worden opgesteld om de richtlijn te bespreken en analyseren. Door de invloed van SZW G&VW op I&M RB gaat deze actor op een andere manier naar de richtlijn kijken. Vervolgens gaat RB over op het inschakelen van experts op gebied van de Seveso richtlijn om de inhoud van de richtlijn beter te begrijpen en te horen of er inderdaad sprake is van grote aanpassingen met financiële en juridische gevolgen voor Nederland. SZW G&VW heeft veel invloed op de leidinggevende vanwege de kennis en deskundigheid die G&VW heeft.

➤ Invloedsparing 2.

I&M RB benadert het RIVM, een toxicoloog, die gespecialiseerd is in gevaarlijke stoffen en deel heeft genomen aan de technische werkgroep ter voorbereiding van de nieuwe richtlijn en het aanpassen van het nieuwe stoffen indelingssysteem aan Seveso II. Ook DCMR wordt benaderd door I&M RB, ook deze actor is betrokken bij de technische werkgroep en werkt als programmamanager BRZO.

Op 27 januari 2011 vindt er een overleg plaats tussen de toxicoloog, I&M RB en SZW G&VW over de aanpassing van Seveso II aan de CLP-verordening. De toxicoloog legt uit wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn van de verschuivingen van de grenswaarden voor de gevaarlijke stoffen door de nieuwe aanpassing. Het advies van de toxicoloog is om een voorstel te doen aan de Commissie om het correctiemechanisme te verduidelijken en om een overgangsbepaling op te nemen zodat er geen bedrijven buiten de richtlijn vallen. De toxicoloog wijst op de ernst van de aanpassingen en op de fouten die de Commissie heeft gemaakt. Ook wordt tijdens deze vergadering besproken wat de effectenmeting, die de Commissie heeft uitgevoerd, voor effect heeft op Nederland. Volgens de toxicoloog heeft de Commissie een grove inschatting gemaakt van de effecten, die onduidelijk en onnauwkeurig zijn. G&VW is het eens met de toxicoloog over de effectenmeting en de problemen met de aanpassing van de richtlijn aan de CLP-verordening. De toxicoloog heeft veel invloed op beide departementen vanwege haar expertise en kennis en haar betrokkenheid bij de technische werkgroep van Seveso III. De beleidsmedewerker van I&M RB heeft geen inhoudelijke kennis over het onderwerp en vertrouwt op de woorden van de toxicoloog.

➤ Invloedspoging 3.

Ook de DCMR heeft veel inhoudelijke kennis over chemische veiligheid (Seveso). De beleidsmedewerker van I&M RB vertrouwt erop dat de DCMR juiste, nauwkeurige informatie verstrekt over hoe te handelen in deze situatie. De DCMR is niet aanwezig geweest bij de dossierteams, maar heeft I&M geadviseerd over de inhoud van de richtlijn en op die manier invloed uitgeoefend op de penvoerder. DCMR heeft benadrukt dat een verrijking van de richtlijn onnodig is en de chemische veiligheid niet in gevaar zal brengen.

Beslissing 2. Nieuwe bevoegdheden van de Commissie

Aandachtspunt is het voorstel van de Commissie om deze uitzonderingen voortaan via de nieuwe bevoegdheid van de Commissie tot stand te brengen. Het voorstel voegt daaraan toe dat lidstaten in dit proces betrokken zullen worden. Voor Nederland is het nog geen uitgemaakte zaak dat deze wijzigingen via de nieuwe bevoegdheden worden vastgesteld, maar indien toepassing van de door Nederland algemeen geldende richtlijnen tot deze uitkomst leidt, zal Nederland er kritisch op zijn dat lidstaten in de praktijk daadwerkelijk voldoende worden betrokken en dat er met het oog op de beleidsneutrale overgang passende voorwaarden aan de nieuwe bevoegdheden worden verbonden.

➤ Invloedspoging 4.

In de nieuwe richtlijn stelt de Commissie nieuwe bevoegdheden vast om de bijlagen I tot en met VII aan te passen aan de technische vooruitgang. De bevoegdheid om de gedelegeerde handelingen vast te stellen door de Commissie is voor een periode van onbepaalde duur. Per maart 2011 zijn er nieuwe regels aangenomen met betrekking tot de nieuwe bevoegdheden van de Commissie (Europees Parlement en de Raad, 2011). Volgens SZW G&VW wordt het comité van beroep buitenspel gezet door de Commissie, zodat de commissie haar gang kan gaan. Deze verordening vergroot de bevoegdheid van de Europese Commissie om constante aanpassingen door te voeren met het oog op technische vooruitgang, terwijl de gedelegeerde handelingen alleen voor niet essentiële elementen van de bijlagen zijn bedoeld. Zowel RB, B&JZ als SZW G&VW zijn hier niet over te spreken. In de bijlagen wordt de inhoud van de processen beschreven, de eisen voor het opstellen van noodplannen, preventie beleid en veiligheidsrapporten. Wat opmerkelijk is bij deze invloedspoging is de plotselinge rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze actor neemt geen deel aan het besluitvormingsproces en toch heeft deze actor indirect invloed uitgeoefend op I&M. Via IZ I&M heeft minBUZA de nieuwe bevoegdheden van de Commissie verwijderd uit het BNC-fiche. I&M RB heeft hier niks tegen in te brengen, omdat minBUZA vanuit politiek belang deze actie heeft

ondernomen. Het kabinet wil minder bemoeienis van de Europese Unie op gebied van nationaal beleid, deze nieuwe bevoegdheden van de Commissie zullen niet worden goedgekeurd door het kabinet (Interview IZ I&M, 2011)

Invloedsparing 5.

SZW G&VW wijst op de constante veranderingen van de inhoud van de processen van de richtlijn en wijst I&M RB erop contact op te nemen met V&J over de noodplannen en veiligheidsrapporten die onder de verantwoordelijkheid van V&J vallen. De aandacht van G&VW voor de nieuwe bevoegdheden komt vanuit de afdeling waar collega's bezig zijn met andere richtlijnen en hier ook tegen aan lopen. Ook de AI/MHC stuurt hierop aan tijdens de vergadering van 28 januari 2011 tussen de AI/MHC en G&VW (bijlage 2). Zij wijzen G&VW op de toevoeging van gevaarlijke stoffen door de Commissie via een forum van vertegenwoordigers van lidstaten. Dit kan leiden tot een jojo effecten van bedrijven die daardoor na invoering van de richtlijn als nog buiten de richtlijn en erin vallen. G&VW sluit de AI/MHC buiten het besluitvormingsproces maar anticipeert wel op de wensen van de AI door deze hier mee te nemen in het proces.

I&M B&JZ is gespecialiseerd in wet- en regelgeving, maar ziet veel over het hoofd. Dit heeft te maken met het gemis van de actor aan inhoudelijke kennis over de richtlijn. Op Juridisch gebied valt de actor veel op, maar in combinatie met inhoudelijke processen ziet de actor de details, die erg belangrijk zijn, over het hoofd. G&VW is hier beter in om verder te kijken tijdens de vergelijking van de richtlijnen en heeft daarom meer invloed op I&M RB dan B&JZ.

➤ Invloedsparing 6.

De beleidsmedewerker van I&M B&JZ zoekt uit hoe de nieuwe bevoegdheden van de Commissie zich verhouden tot het Verdrag van Lissabon waarin de bevoegdheden geregeld zijn. De actor stelt voor bij de Commissie aan te voeren dat artikel 23 in strijd is met artikel 290 van het Verdrag van Lissabon voor de Werking van EU. Nederland heeft de mogelijkheid als lidstaat beroep tot nietigverklaring in te stellen bij het Hof van Justitie van de EU indien Nederland van mening is dat de richtlijn in strijd is met het Verdrag. Volgens de wetgevingsjurist is het niet ondenkbaar dat het Hof de richtlijn geheel of gedeeltelijk nietig verklaard (Interview 4 I&M B&JZ, 2011). Door de deskundigheid en kennis van deze actor over juridische en bestuurlijke zaken probeert de wetgevingsjurist I&M RB te beïnvloeden. Deze poging mislukt, want er wordt geen aandacht besteed aan het voorstel. Daarnaast is de nieuwe verordening 128/2011/EG is aangenomen door de Raad en het Parlement en de andere actoren zien niet het nut ervan om daar tegen in te gaan. De wetgevingsjurist krijgt geen bijstand van SZW die

ook fel tegen de nieuwe bevoegdheden van de Commissie is, omdat deze actor zich richt op de inspectieverplichtingen. Voor V&J is dit wel een belangrijk punt, maar omdat deze actor niet aanwezig is bij de onderhandelingen en vergaderingen heeft de actor hierover niets in te brengen.

Beslissing 3. Toegang tot milieu-informatie

Aanpassingen zijn opgenomen die raken aan het Verdrag van Aarhus (informatie openbaarmaking) dat ertoe strekt de toegang tot milieu-informatie, inspraak in besluitvorming en rechtsbescherming voor het publiek ten aanzien van betrokken inrichtingen te harmoniseren. Waar het gaat om het Verdrag van Aarhus zal Nederland in de gaten houden dat er geen onnodige verplichtingen in de Seveso richtlijn worden opgenomen.

➤ Invloedspoging 7.

Het Verdrag van Aarhus is voor I&M B&JZ een groot probleem. Het voorstel heeft gevolgen voor de rechtsorde en is wat betreft implementatie potentieel problematisch volgens I&M B&JZ. Volgens deze actor is de richtlijn in strijd met het Verdrag van Aarhus, dat verdrag is in Nederland omgezet in de Nederlandse wetgeving, als de richtlijn wordt aangenomen betekend dat voor I&M B&JZ een wetswijziging. Dat betekent dat Nederland de implementatie deadline niet haalt en daar sancties voor kan verwachten van uit de EU. I&M B&JZ maakt zich van het begin tot het einde van het besluitvormingsproces ernstig zorgen over de mogelijke wetswijziging. De actor probeert de andere actoren ervan te overtuigen dat het een groot probleem is. Het verdrag ligt gevoelig bij de juridische dienst. De WOB, Wet Openbaarheid van Bestuur moet worden aangepast als Seveso III zoals deze nu is wordt goedgekeurd. Volgens de actor I&M B&JZ is deze wet goed geregeld in Nederland. De reden van de Commissie het nogmaals te willen doorvoeren is niet duidelijk. I&M RB vindt dat de wetgevingsjurist zich te druk maakt om dit probleem en ziet de gevaren niet. Aan een collega van de actor I&M B&JZ heeft I&M RB extra informatie gevraagd via emailverkeer over het Verdrag van Aarhus. De directie B&JZ, afdeling klimaat en leefomgeving laat I&M RB weten dat in meerdere Europese richtlijnen de Commissie de bepaling toegang tot de rechter heeft opgenomen. Dat kan geen kwaad zolang het conform het Aarhus Verdrag is. Hierdoor mislukt de invloedspoging van de actor I&M B&JZ om meer aandacht te krijgen voor het belang. Dit speelt zich af in februari.

➤ Invloedspoging 8.

In de vergaderingen van maart komt de actor I&M B&JZ terug op het Verdrag over informatie openbaarmaking en de probleem ten opzichte van de richtlijn. De actor laat

het er niet bij zitten en tijdens de vergadering waar ook de Nederlandse PV aanwezig is probeert de actor opnieuw een invloedspoging te doen. De actor I&M B&JZ probeert de PV ervan te overtuigen in Brussel steun te zoeken voor dit probleem. De actor I&M B&JZ stelt voor een Non-paper te schrijven waarin een alternatief voorstel wordt gedaan voor het verwerken van het Verdrag van Aarhus in de richtlijn. Dit voorstel wordt door de PV afgewimpeld. Toch is de invloedspoging niet voor niets, want SZW G&VW wordt beïnvloed door de zorgen van I&M B&JZ. SZW G&VW vindt dat aan de hand van bepaalde zinnen in de richtlijn het lijkt alsof ze schreven zijn door actoren met weinig inhoudelijke kennis, er is teveel mis met het verdrag. SZW G&VW vindt dat als er problemen zijn met het verdrag die goed geregeld moet worden in de richtlijn. Door de beïnvloeding van SZW G&VW van I&M B&JZ wordt ook I&M RB beïnvloed door beide actoren. In het verslag van het dossierteam van 18 februari 2011 wordt aan hoofddoelen de problemen met het Verdrag van Aarhus toegevoegd. Dit betekent een aanpassing van de beslissing die meer waarden heeft gekregen. Dit betekent wel dat SZW G&VW een belangrijke actor is voor I&M RB.

Beslissing 4. Extra administratieve lasten

Nederland is tegen extra administratieve, rapportage en inspectieverplichtingen voor de overheid, in verband met financiële consequenties van deze beslissingen en de proportionaliteit.

➤ Invloedspoging 9.

De nieuwe richtlijn gaat diep in op de inrichting van de inspecties en de manier waarop de bedrijven hun noodplannen en rapporten moeten opstellen en doorsturen naar de nationale overheid en de Commissie. Al vanaf het begin van het proces is SZW, het spoedoverleg van 10 januari 2011, gefocust op de verhoging van de inspectieverplichting en de administratieve en rapportage lasten. Tijdens het spoedoverleg heeft SZW G&VW veel invloed uitgeoefend op I&M RB door de inspectieverplichtingen en de extra administratieve lasten op te nemen in het BNC-fiche. SZW G&VW heeft I&M RB er duidelijk op gewezen dat daar grote financiële gevolgen aan zitten die meteen moeten worden gemeld. Het besluitvormingsproces verloop erg snel vandaar dat zo snel mogelijk de belangrijkste punten moeten worden vermeld in het BNC-fiche. Deze invloedspoging werkt goed en het belang van SZW G&VW inspectieverplichtingen wordt meegenomen in de besluitvorming. Tijdens het bespreken van de artikelen van de richtlijn komen er steeds meer administratieve lasten en rapportage verplichtingen bij, die ook voor het bedrijfsleven onnodig zorgen voor lasten. SZW wil ook meer aandacht voor de bepaling van de Commissie van het inspectieprogramma. In een nota aan de minister van SZW wordt daar de nadruk opgelegd. Het verhogen van de inspectieverplichting van 1 keer in

de 2 jaar naar jaarlijks. Dit is voor SZW een probleem vanwege het gemis aan capaciteit van de AI/MHC. Wederom anticipeert G&VW de wensen van de AI/MHC. Nederland is bezig met het veranderen van het inspectiesysteem en door deze richtlijn wordt dat erg lastig. Ondanks de poging van SZW daar meer aandacht voor te krijgen wordt dat niet meegenomen door I&M in het BNC-fiche. Het belang van SZW G&VW wordt gedeeltelijk meegenomen in de beslissing.

➤ Invloeds poging 10.

De AI/MHC probeert G&VW te overtuigen van de problemen die zij gaan krijgen als de richtlijn wordt aangenomen. De actor twijfelt sterk aan de uitvoerbaarheid van de richtlijn en dreigen G&VW door te zeggen dat de verantwoordelijkheid bij hun ligt als blijkt dat de richtlijn niet uitvoerbaar is en handhaafbaar. Deze invloeds poging in de vorm van een dreiging helpt niet. G&VW is tevreden met de beslissing zoals die genomen is en forceert geen onenigheid met I&M RB om er meer uit te halen.

➤ Invloeds poging 11.

De Commissie wil dat de rapporten en noodplannen voor de chemische veiligheid digitaal worden opgeslagen en op internet openbaar worden gemaakt. Voor I&M RB is dat een probleem vanwege de dreiging van terrorisme. De noodplannen zijn openbaar op te vragen bij gemeenten, waarvan de inhoud door de overheid en bedrijven gefilterd is. Dit is voor I&M RB voldoende om aan de chemische veiligheid en risico preventie te voldoen. De brandweer en V&J zijn het hier ook mee eens. Zij hebben schriftelijk laten weten dat meer informatie openbaarheid niet nodig is in hun ogen. Deze indirecte beïnvloeding is niet genoeg om de kwestie terrorisme en informatie openbaring te verwerken in de beslissing. Door de nalatigheid van V&J wordt er geen aandacht meer besteed aan hun belang.

Beslissing 5. Implementatie deadline

Nederland ziet een risico in de veelheid van wijzigingen en het volledig aanpassen van de richtlijn in relatie tot de technische aanleiding van de CLP-verordening en de bijbehorende deadline van juni 2015 voor omzetting. De Commissie heeft, naast de noodzakelijke aanpassingen aan de CLP verordening en de verbeterde voorstellen uit de evaluatie ook meer omstreden voorstellen (Uitbreiding inspectie en informatie verplichtingen) meegenomen. Dit kan leiden tot vertraging tijdens de onderhandelingen.

➤ Invloeds poging 12.

De Commissie heeft in de inleiding van de richtlijn duidelijk gezet dat de richtlijn bestaat uit minimale aanpassingen die niet voor grote problemen zorgen bij de implementatie

van de lidstaten van de richtlijn. Door de invloed van SZW G&VW op I&M RB en de invloed van I&M B&JZ op I&M RB is de actor zich gaan realiseren dat het niet gaat om kleine aanpassingen en alleen een technische omzetting. De aanpassingen zorgen voor verschuivingen van de grenswaarden, waardoor meer bedrijven gaan vallen onder de richtlijn.

➤ Invloedspoging 13.

Door de indirecte beïnvloeding van de VNCI en de Europese organisatie CEFIC is het gelukt I&M RB te overtuigen van de gevolgen van de aanpassing aan de CLP verordening. De inschatting van beide verenigingen over de gevolgen voor de chemische industrie is dat er 30 procent meer van de chemische bedrijven gaan vallen onder de richtlijn. Ook het advies van de toxicoloog heeft bijgedragen aan deze overtuiging. Het invloedsmiddel is 'maatschappelijke steun' van belangenorganisaties die opkomen voor de chemische industrie en de overheid van informatie voorzien. Door deze invloedspoging twijfelt niet alleen I&M B&JZ aan het halen van de deadline voor de omzetting van de richtlijn in Nederlands beleid maar is ook I&M RB.

Beslissing	1. Reikwijdte	2. Gedelegeerde handelingen	3.informatie openbaarmaking	4. Extra lasten	5.Deadline omzetting	Totaal aan invloed
Actoren						
I&M RB						
I&M IZ						geen
I&M B&JZ		+	++		+++	weinig
SZW G&VW	++++	+++	++++	++	++++	veel
SZW AI/MHC		+		+		weinig
V&J BV			+	+		Indirect redelijk
Brandweer				+		Indirect redelijk
RIVM	++++				+++	Behoorlijk veel
VNCI	++				+++	Behoorlijk veel
DCMR	+++					Behoorlijk veel
BUZA		++++				Behoorlijk veel

Tabel 6.1. Resultaten invloedsanalyse Standpuntvorming Seveso III

§ 6.4. Conclusie: wie heeft de meeste invloed?

Na het analyseren van de invloedspogingen is het mogelijk een conclusie te trekken uit het besluitvormingsproces. Tabel 6.1. 'Resultaten invloedsanalyse Standpuntvorming Seveso III' toont de resultaten van de invloedsanalyse.

Een belangrijke conclusie die daaruit kan worden getrokken is, dat SZW G&VW behoorlijk veel invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces. Bij iedere beslissing heeft G&VW invloed uitgeoefend in behoorlijke mate. Opvallend is dat de adviserende actoren alleen invloed hebben uitgeoefend op de thema's waar zij in gespecialiseerd zijn.

Het RIVM, VNCI en DCMR hebben behoorlijk veel invloed uitgeoefend op beslissing 1. De reikwijdte en beslissing 5. De deadline van implementeren. Dit kan worden verklaard

vanwege hun betrokkenheid bij de technische werkgroep en de voorbereidingen van het opstellen van de nieuwe richtlijn in Brussel. Door hun specialisme zijn deze actoren gevraagd advies te geven aan de leidinggevende, die geen inhoudelijke kennis heeft over de Seveso-richtlijn. Dit verklaart hun behoorlijk grote mate van invloed op de onderwerpen.

Het ministerie van V&J en de brandweer hebben indirect behoorlijk veel invloed gehad op de leidinggevende. Zij zijn niet betrokken geweest bij het besluitvormingsproces, toch is er rekening gehouden door de leidinggevende met hun belangen, de extra administratieve lasten en de informatie openbaarmaking. Ondanks de juridische kennis en actief betrokken houding van I&M B&JZ heeft deze actor weinig invloed uitgeoefend op het besluitvormingsproces. Dit kan worden verklaard door het gemis van deze actor van inhoudelijke kennis over de richtlijn. I&M IZ heeft geen invloed uitgeoefend omdat deze actor een coördinerende rol heeft gespeeld in het besluitvormingsproces en geen belang hebben bij de besluitvorming.

De AI/MHC heeft weinig invloed gehad op het besluitvormingsproces. Eigenlijk haast geen, maar omdat SZW G&VW rekening heeft gehouden met de wensen van de AI/MHC en deze heeft meegenomen in de onderhandelingen met de andere actoren is er sprake van anticipatie. Dit verklaart de enige mate van invloed van de AI/MHC.

Uit de analyse kan worden geconcludeerd dat de actor met de meeste invloed SZW G&VW is.

Nu duidelijk is wie de meeste invloed heeft is het belangrijk te kijken waar de invloed van de actor vandaan komt en waarom de andere actoren minder invloed hebben gehad op de penvoerder. Welke factoren zijn daarbij van belang geweest. In Hoofdstuk 7 wordt hier verder op in gegaan. De factoren die worden gebruikt bij het beantwoorden van de vraag zijn afgeleid uit het theoretisch kader.

Hoofdstuk 7

Waar komt de invloed vandaan?

Dankzij de reconstructie van het besluitvormingsproces en de invloedsanalyse is duidelijk geworden welke actor de meeste invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces. Daarnaast is ook gebleken wat de mate van invloed is geweest van de andere betrokken actoren. In dit hoofdstuk wordt in gegaan op deelvraag 5. 'waar de invloed van de actoren vandaan komt en waarom er verschil bestaat in de mate van invloed per categorie van actoren'. De factoren die hierbij een rol spelen komen voort uit de theorie van Allison 'Bureaucratic Politics' en 'Politieke invloed' van Van Schendelen.

Per categorie van verschillende actoren wordt er gekeken waarom deze actoren geringe, enige, behoorlijke of veel invloed hebben gehad op de leidinggevende. Aan de hand van de factoren die uitgewerkt zijn in het theoretisch kader §2.3.6. 'Conclusie' wordt de mate van invloed verklaard. De drie factoren uit de theorie die de mate van invloed bepalen van een actor zijn, positie, belang en invloedsmiddelen. Per categorie van actoren wordt er door middel van de factoren een verklaring gegeven voor de mate van invloed die de actoren hebben gehad.

Beslissing	1.Reikwijdte	2.Gedelegeerde handelingen	3.Informatie openbaarmaking	4.Extra lasten	5.Deadline omzetting	Totaal aan invloed
Actoren						
Beleidsvoorbereiding en -bepaling	veel	Enige	Behoorlijk	Behoorlijk veel	Behoorlijk veel	Behoorlijk veel
beleidsuitvoering	gering	Geen	Geen	gering	geen	Gering
beleidsondersteuning	Behoorlijk veel	Geen	Geen	Geen	Behoorlijk veel	Enige
beleidscoördinatie	geen	Geen	Geen	Geen	geen	Geen
belangenorganisaties	Behoorlijk veel	Geen	Enige	Geen	geen	Gering

Tabel 6.1. Resultaten invloedsanalyse per categorie actoren

§ 7.1. De factoren van invloedsbepaling

Tabel 6.1. toont de geringe mate van invloed van de categorie *beleidsuitvoering*, waaronder de actoren *IPO/VNG*, *VROM inspectiedienst*, *de brandweer* en *SZW AI/MHC vallen*. De factor die de mate van invloed bepaalt is de positie van de actoren binnen de organisatie. Deze actoren behoren tot de beleidsuitvoering.

Er is een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de beleidsuitvoering en beleidsvoorbereiding en -bepaling. Dit heeft te maken met de verschillende beleidsfasen. Bij elk aspect van het beleidsproces worden er machtsvraagstukken gesteld. Actoren die in de beleidsuitvoering zitten hebben vaak geen toegang tot de beleidsfasen; beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling (Bovens, 't Hart en van Twist, 2007:170). Dit is het geval bij de actoren die behoren tot de beleidsuitvoering van de richtlijn. Het opstellen van het Nederlandse standpunt behoort tot de verantwoordelijkheid van de beleidsmakers en niet de beleidsuitvoering. De beleidsuitvoering wordt door de actoren die het beleid vormen uitgesloten van het besluitvormingsproces. Dit zorgt voor conflict tussen de actoren van de beleidsuitvoering en beleidsvorming. Er is duidelijk sprake van politieke invloed door de actoren van de beleidsvoorbereiding en -bepaling.

Alleen door anticipatie hebben de beleidsuitvoerende actoren enige mate van invloed gehad. De beleidsmakers hebben op gebied van inspectieverplichtingen en extra administratieve lasten rekening gehouden met de wensen van de actoren.

De categorie van *actoren beleidsvoorbereiding en -bepaling* zijn de beleidsmedewerkers van I&M RB, SZW G&VW en V&J. De mate van invloed van deze actoren is behoorlijk groot. Dit kan worden verklaard door de factor politiek belang. Allison onderscheidt vier vormen van belang, nationale veiligheid, binnenlandse politiek, organisatie en persoonlijk belang (Allison en Zelikow, 1999: 298). Uit de interviewgegevens van deze actoren is duidelijk naar voren gekomen dat de belangen van de actoren bepaald worden door de missie en visie van het nieuwe kabinet. Het nieuwe kabinet pleit voor minder complexe regels en lasten voor bedrijven en de overheid. Het politieke belang staat voorop vandaar ook dat de prioriteit van de leidinggevende uitgaat naar de thema's, reikwijdte en extra administratieve lasten. De leidinggevende gebruikt het invloedsmiddel gezagspositie om invloed uit te oefenen op de andere betrokken actoren om het politieke belang te behartigen in het besluitvormingsproces. Dit verklaart de behoorlijke mate van invloed die van boven af is opgelegd.

Ondanks de dominante positie van de leidinggevende heeft SZW G&VW wel degelijk veel invloed kunnen uitoefenen. In hoofdstuk 6 was al duidelijk na de invloedsanalyse dat G&VW veel invloed heeft uitgeoefend. Dit kan worden verklaard door de factor positie en

het invloedsmiddel kennis en deskundigheid. De positie van G&VW is de mede verantwoordelijkheid voor de richtlijn. G&VW beslist mee over het standpunt. Daarnaast heeft G&VW de kennis van chemische veiligheid en de chemische industrie. Dit geeft de actor veel invloed, omdat de leidinggevende van het besluitvormingsproces geen kennis heeft van de inhoud van de richtlijn. De leidinggevende heeft G&VW nodig als het gaat om inhoudelijke kennis. Ook is G&VW intensief betrokken bij de besluitvorming wat zorgt voor een sterke positie bij de onderhandelingen. Dit in tegenstelling tot V&J die een enkele keer betrokken is geweest bij de vergaderingen en daardoor ook geen invloed heeft gehad.

Voor de actoren in de categorie beleidsondersteuning, het RIVM en de DCMR geldt enige mate van invloed. Vanwege het gemis aan inhoudelijke kennis van de penvoerder hebben de adviserende actoren een zekere mate van invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Kennis en deskundigheid vallen onder de factor invloedsmiddelen. De mate van invloed is weinig dat is het gevolg van de positie van de actoren. De positie van de actoren is het beleid ondersteunen en advies geven. Er wordt niet gevraagd naar hun mening of belang. Dit verklaart de enige mate van invloed, door de factoren positie en invloedsmiddelen.

De belangenorganisatie VNCI heeft een geringe mate van invloed gehad op het besluitvormingsproces. De actor VNCI is niet direct betrokken geweest bij het besluitvormingsproces, omdat I&M RB deze actor buiten de onderhandelingen heeft gehouden. Wel hebben beide actoren informeel contact gehad blijkt uit de interview gegevens van zowel I&M RB als VNCI. Dit verklaart de geringe mate van invloed van het VNCI. De actor behartigt de belangen van de Nederlandse Chemische industrie, waardoor deze actor niet vergeten kan worden in het besluitvormingsproces. Daarnaast is de actor expert op gebied van de chemische veiligheid en het nieuwe stoffen indelingssysteem, waardoor de mening van deze actor over de nieuwe richtlijn van belang is voor I&M RB. Door het gebrek aan expertise van de leidinggevende, moet de kennis over de Europese richtlijn van externe actoren komen.

§ 7.2. Conclusie

De resultaten van de invloedsanalyse, waarin de actoren per categorie zijn onderverdeeld, geven inzicht in de actoren met de meeste invloed. Uit de analyse kan worden geconcludeerd dat de actoren die vallen onder de categorie beleidsvoorbereiding en –bepaling, de meeste invloed hebben uitgeoefend op het besluitvormingsproces. Het belang van deze categorie is het dienen van de binnenlandse politiek, het kabinetsstandpunt. De actoren binnen de categorie beleidsvoorbereiding en –bepaling houden rekening bij de vorming van het Nederlandse standpunt met de missie en visie

van het nieuwe kabinet. Dat houdt in, minder regels en minder extra lasten voor de bedrijven.

Een tweede belangrijke conclusie die getrokken kan worden is de grote mate van invloed van de actor SZW G&VW. Deze actor heeft de deskundigheid en kennis en is intensieve betrokken geweest bij het besluitvormingsproces. Door het gemis aan inhoudelijke kennis van de leidinggevende en de dominante positie van G&VW die mede verantwoordelijk is voor de implementatie van de Europese richtlijn in het Nederlandse beleid, heeft G&VW veel invloed op de leidinggevende en het besluitvormingsproces kunnen uitoefenen.

Wat opvallend is aan de resultaten van de invloedsanalyse, is dat de invloedsmiddelen kennis en deskundigheid in dit onderzoek een belangrijke rol spelen. Dit bepaalt de mate van invloed die de actoren op elkaar uitoefenen. Ook de positie van actoren is erg bepalend voor de invloed die zij hebben op elkaar en de leidinggevende. Opmerkelijk aan de resultaten is, dat het belang van de actoren binnen de categorie beleidsvoorbereiding en –bepaling het naleven van het kabinetsstandpunt is. Dat geeft uiteindelijk de doorslag voor het maken van de beslissingen door de leidinggevende en het vaststellen van het Nederlandse standpunt. De beleidsmakers moeten bij het vormen van het Nederlandse standpunt rekening houden met de wensen en eisen van het kabinet, in dit geval de penvoerder van het besluitvormingsproces. Dit is in overeenstemming met wat Allison als actie omschrijft in zijn paradigma. De acties die door de leidinggevende zijn ondernomen zijn ten uitvoering van de penvoerder, de Nederlandse overheid (Allison en Halperin, 1972: 47).

Hoofdstuk 8

Algemene conclusie

De aanleiding van dit onderzoek is de complexiteit en uniciteit van de Europese richtlijn Seveso III. De richtlijn overkoepelt drie verschillende beleidsterreinen, waardoor drie verschillende departementen verantwoordelijk zijn voor de omzetting van de Europese richtlijn in het Nederlandse beleid. Ook de uitvoerende diensten die vallen onder de departementen en externe actoren zijn betrokken. Dat maakt het besluitvormingsproces uiterst complex.

In dit onderzoek is gekozen voor de focus op het tot stand komen van het Nederlandse standpunt tussen de verschillende betrokken actoren. Iedere actor wil graag zijn of haar belang terug zien in het standpunt en probeert de andere actoren te beïnvloeden.

'Wie heeft de meeste invloed op de andere actoren en het besluitvormingsproces gehad en waarom?'

Deze vraag vormt de essentie van dit onderzoek. Om te komen tot een antwoord op deze vraag is het besluitvormingsproces van de Europese richtlijn gereconstrueerd en onderworpen aan een analyse naar de mate van invloed van de betrokken actoren. Het empirische onderzoek bestaande uit interviewgegevens, observatie verslagen en bestaand materiaal heeft de reconstructie en analyse mogelijk gemaakt en heeft geleid tot interessante resultaten en een opmerkelijke conclusie.

Dit slothoofdstuk begint met het beantwoorden van de probleemstelling in §8.1. 'Interdepartementale complexiteit: invloed en macht'. De reconstructie van het besluitvormingsproces heeft geresulteerd in een aantal aanbevelingen en geleerde lessen die besproken worden in §8.2. 'Aanbevelingen: aandachtspunten en geleerde lessen'. Ten slotte zullen in §8.3. 'Belangrijke bevindingen', worden besproken waar verder onderzoek naar gedaan kan worden.

§8.1. Interdepartementale complexiteit: invloed en macht

Het voorstel van de Europese Commissie om de richtlijn Seveso II te vervangen en aan te passen is de aanleiding geweest van dit onderzoek. Het theoretisch kader in dit onderzoek biedt een extra handvat om de methode 'de intensieve procesmethode', nog gedetailleerder uit te voeren, door extra aandacht te besteden aan de betrokken actoren, hun achtergrond en hun belangen. Daarnaast worden er intensief gekeken naar de politieke invloed van de actoren en de invloedsmiddelen die zij daarvoor kunnen gebruiken. De intensieve procesmethode is onmisbaar voor dit onderzoek, omdat alleen

met deze methode het mogelijk is om de begrippen macht en invloed te meten. Het onderzoek is opgebouwd uit acht hoofdstukken. Per hoofdstuk wordt de methode stap voor stap uitgewerkt om te komen tot een antwoord op de vraag: Wie heeft de meeste invloed gehad op het besluitvormingsproces en waarom? Per hoofdstuk is er antwoord gegeven op de deelvragen uit hoofdstuk 1 'Inleiding'.

Hoofdstuk 2 'Het theoretisch kader' versterkt de intensieve procesmethode, door de theorie van Allison, 'Bureaucratic politics', waarmee een uitvoerige actoren analyse kan worden gehouden. De theorie van Van Schendelen geeft inzicht in de strijd om beleid tussen de actoren binnen het besluitvormingsproces en biedt invloedsmiddelen waarmee actoren elkaar kunnen beïnvloeden. Deelvraag 1 'Wat is het politieke besluitvormingsproces?' wordt hier door middel van de theorie toegelicht.

In hoofdstuk vier zijn de betrokken actoren en hun belangen geïdentificeerd. In dit hoofdstuk wordt er antwoord gegeven op deelvraag 2. 'Welke actoren zijn er betrokken bij het besluitvormingsproces? Waarom zijn zij betrokken bij het proces en wat zijn hun posities en belangen?'

Naast de drie departementen I&M RB, SZW G&VW en V&J zijn de actoren van de beleidsuitvoering, AI/MHC, de brandweer, DCMR en VROM inspectiedienst betrokken bij het proces. Ook zijn er actoren betrokken bij het proces voor beleidsondersteuning. Dat zijn het RIVM, I&M B&JZ en I&M IZ. De richtlijn is onderverdeeld in vijf onderwerpen: de reikwijdte, informatie openbaarmaking (Verdrag van Aarhus), de inspectieverplichtingen, de extra administratieve lasten en de nieuwe bevoegdheden van de Commissie. Elke actor heeft een of meerdere 'issues' die zij als belangrijk beschouwen en waar zij kritisch over zijn ten opzichte van het standpunt dat de Commissie over dit onderwerp inneemt. Tijdens de onderhandelingen tussen de actoren is vastgesteld door de onderzoeker wat de belangen van de actoren zijn aan de hand van de vijf thema's waaruit de richtlijn bestaat. In hoofdstuk 5 'Deel 1: De reconstructie van het besluitvormingsproces' wordt antwoord gegeven op deelvraag 3 'Hoe verloopt het besluitvormingsproces, welke acties en handelingen worden er genomen door de actoren?'

In hoofdstuk zes wordt antwoord gegeven op deelvraag 4. 'Welke actoren hebben invloed uitgeoefend op het standpunt en hoe hebben zij dat gedaan?'

In dit hoofdstuk worden de invloedspogingen van de betrokken actoren geanalyseerd door de genomen beslissingen van de leidinggevende als uitgangspunt te nemen. De acties en handelingen van de actoren die hebben geleid tot de beslissingen worden toegelicht. Het resultaat van de invloedsanalyse is, de actor met de meeste invloed: SZW G&VW. Bij iedere beslissing heeft deze actor de penvoerder en andere actoren weten te beïnvloeden. De invloedspogingen zijn succesvol geweest. De rede daarvoor is, dat SZW

G&VW, ten eerste intensief betrokken is geweest bij het besluitvormingsproces. Daarnaast heeft G&VW technische kennis en deskundigheid als invloedsmiddel gebruikt om invloed uit te oefenen op de penvoerder. Dit heeft veel effect gehad vanwege het gemis aan expertise van de leidinggevende.

In hoofdstuk zeven, het laatste hoofdstuk van de analyse wordt er antwoord geven op deelvraag 5. 'Welke actor heeft de meeste invloed gehad en waarom?'

Het antwoord op deze vraag valt af te leiden uit de invloedsanalyse van hoofdstuk zes 'Deel 2: de Invloedsanalyse'. De leidinggevende heeft geen technische kennis van chemische veiligheid hierdoor heeft G&VW veel invloed kunnen uitoefenen en het Nederlandse standpunt kunnen beïnvloeden. De positie van G&VW heeft ook bijgedragen aan de mate van invloed, als mede verantwoordelijke ministerie voor de implementatie van de richtlijn.

Nu bekend is wie de meeste invloed heeft uitgeoefend op het besluitvormingsproces en waarom, is er nog geen verklaring gegeven hoe het Nederlandse standpunt tot stand is gekomen. De reconstructie van het besluitvormingsproces zorgt voor een duidelijk overzicht van de vergaderingen en bijeenkomsten van de betrokken actoren. Samen met met de identificering van de actoren en hun belangen in hoofdstuk 5. 'Deel 1: De reconstructie van het besluitvormingsproces' is het mogelijk geweest een betrouwbare en geldige invloedsanalyse te houden. De resultaten van de invloedsanalyse hebben niet alleen aangetoond wie de actor is geweest met de meeste invloed, maar ook de mate van invloed van de andere betrokken actoren. Door deze resultaten kan verklaard worden hoe het Nederlandse standpunt ontstaan is en kan er antwoord worden gegeven op de probleemstelling:

Hoe komt het Nederlandse standpunt tot stand tijdens de onderhandelingen tussen de verschillende departementen en andere betrokken actoren betreffende het voorstel van de Europese Commissie, de Seveso III richtlijn?

Het Nederlandse standpunt in deze casus is tot stand gekomen door de manier waarop de verschillende actoren bepaalde mate van invloed hebben uitgeoefend op de penvoerder. Iedere actor heeft een klein steentje bijgedragen aan het tot stand komen van het standpunt.

Door de betrokkenheid, positie en kennis van G&VW is de penvoerder zich gaan verdiepen in de ernst van de aanpassingen gemaakt in de nieuwe Europese richtlijn. Dit heeft er toe geleid dat de penvoerder hulp nodig heeft gehad van actoren met technische inhoudelijke kennis van de richtlijn, vanwege het gebrek aan kennis van de leidinggevende. Door het advies van de actoren, RIVM, VNCI, DCMR en I&M B&JZ heeft

de leidinggevende beslissingen genomen met betrekking tot, de reikwijdte, extra administratieve lasten, informatie openbaarmaking (het Verdrag van Aarhus), meer inspectieverplichtingen en de nieuwe bevoegdheden van de Commissie. De beslissingen die het Nederlandse standpunt vormen zijn, tegen verruiming van de reikwijdte en tegen extra administratieve lasten. Beide beslissingen komen voort uit het kabinetsstandpunt, de penvoerder van het besluitvormingsproces.

Door de nieuwe visie en missie van het kabinet zijn deze twee problemen de kern en aandachtspunten van het Nederlandse standpunt geworden. Het belang van de Nederlandse gezagsdrager, het kabinet, heeft het meeste invloedsgewicht gehad op de beslissingen genomen door de leidinggevende.

Het Nederlandse standpunt over Seveso III is tot stand gekomen door het gebrek aan technische inhoudelijke kennis van de leidinggevende en door de opgelegde eisen van het kabinet, de gezagsdrager van het besluitvormingsproces.

§8.2. Aanbevelingen: aandachtspunten en geleerde lessen

Naast de beantwoording van de onderzoeksvraag geven de verzamelde gegevens inzicht in belangrijke aandachtspunten en geleerde lessen waar opgelet kan worden bij nieuwe besluitvormingsprocessen.

Kritisch blik- Met het voorstel stelde de Commissie kleine nodige aanpassingen te hebben gedaan aan de huidige richtlijn. Dit bleek na intensieve bestudering niet waar te zijn. De aanpassingen zorgen voor grote knelpunten. De les die hieruit geleerd kan worden voor ministeries die hoofd verantwoordelijk zijn voor de implementatie van Europese richtlijnen in Nederlands beleid, is zorgen dat de leidinggevende van het proces inhoudelijke kennis heeft op gebied van het onderwerp van de Europese richtlijn. Dit zal het besluitvormingsproces versnellen en draagt bij aan de kwaliteit van het Nederlandse standpunt. Het tweede aandachtspunt is kennis en deskundigheid.

- *Inhoudelijke kennis-* is essentieel bij een richtlijn als deze. Om tot een goed standpunt te komen en Nederland in Brussel te vertegenwoordigen, moet de leidinggevende inhoudelijke kennis hebben over het onderwerp om het Nederlandse standpunt goed te kunnen uitleggen en beargumenteren anders heeft Nederland geen kans haar standpunt inhoudelijk goed te kunnen verdedigen.
- *Interne verhoudingen-* Een ander aandachtspunt is de relatie tussen de beleidsuitvoerende afdelingen en de beleidsvoorbereidende en -bepalende afdelingen. De slechte samenwerking en het buitensluiten van de

beleidsuitvoerende afdelingen gaat ten koste van de kwaliteit van het beleid. Juist de praktijk ervaringen en de inhoudelijke kennis van de inspectiediensten hadden de leidinggevende kunnen helpen met het opstellen van het Nederlandse standpunt. Er is een duidelijke scheiding van verantwoordelijkheden en taken, maar uiteindelijk voeren de inspectiediensten het beleid uit, enige samenwerking zou zorgen voor betere samenwerking tussen de actoren, betere verhoudingen en een efficiënter besluitvormingsproces.

- *Transparantie en motivatie*- Weinig betrokken actoren zijn aanwezig geweest bij de bijeenkomsten georganiseerd door I&M IZ. Veel communicatie tussen de actoren en de leidinggevende vond plaats achter gesloten deuren, via de telefoon of email verkeer. Dit heeft geleid tot meer verborgen aspecten van het besluitvormingsproces en kan het proces en de kwaliteit van het beleid aantasten, omdat niet iedereen op de hoogte is van nieuwe ontwikkelingen of al eerder genomen beslissingen. Een meer open besluitvorming zorgt voor een sneller proces. De gesloten houding van de leidinggevende motiveert de betrokken actoren niet deel te nemen aan de gezamenlijke bijeenkomsten. De bedoeling van de dossierteams is om gezamenlijk tot overeenstemming te komen tussen 'alle' betrokken actoren. In de toekomst kunnen de dossierteams beter benut worden door de actoren te motiveren deel te nemen. Internationale Zaken heeft de bevoegdheid de leidinggevende aan te spreken op zijn of haar houding.

§8.3. Belangrijke bevindingen voor verder onderzoek

De intensieve procesmethode waarmee macht en invloed gemeten kunnen worden kent een lange geschiedenis van aanpassingen en toevoegingen voor een betrouwbaar en geldig onderzoek. In dit onderzoek worden de theorieën van Allison 'Bureaucratic Politics' en van Van Schendelen 'Politieke invloed' toegevoegd aan de intensieve procesmethode, de theorieën zorgen voor een verfijning van de methode. De onderzoekstechnieken, semi-gestructureerd interview en participerende observatie hebben er toe geleid dat de reconstructie van het besluitvormingsproces uitermate gedetailleerd is geworden. Naast het antwoord op de onderzoeksvraag heeft dat gezorgd voor een aantal interessante bevindingen voor verder onderzoek.

Een van de bevindingen is de problematische relatie tussen de beleidsuitvoering en beleidsvoorbereiding en – bepaling. Dit probleem is besproken in de 'Maatschappelijke relevantie' § 1.5. De resultaten van de intensieve procesmethode geven aan dat de verhouding tussen de uitvoerende diensten en de beleidsmedewerkers slecht is. De beleidsmedewerkers hebben de beleidsuitvoerende diensten niet betrokken bij het besluitvormingsproces. De beleidsuitvoerende diensten hebben goede inhoudelijke kennis

en praktijk ervaring om de penvoerder te informeren en adviseren. De penvoerder heeft liever advies van andere actoren. Uit dit onderzoek blijkt het grote ongenoegen van de uitvoerende diensten. Ondanks hun ongenoegen leggen zij zich neer bij de situatie, dit vanwege de scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende beleidsinstanties. Dit probleem kan de basis vormen voor nieuw onderzoek.

Een tweede bevinding die dankzij de onderzoekstechniek participerende observatie is gedaan, is de groeiende dominantie van de Europese Unie. Het onderwerp is meerdere malen besproken door de actoren tijdens vergaderingen. De aanpassingen die de Commissie heeft gemaakt in de nieuwe richtlijn gaan voorbij aan het doel van de richtlijn. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen om het resultaat te behalen'. De aanpassingen met betrekking tot de nieuwe inspectieverplichtingen, de nieuwe bevoegdheden van de Commissie, de nieuwe informatiesystemen die de lidstaten verplicht moeten opstellen en het openbaar maken van informatie zijn niet langer richtlijnen, maar eisen. De Europese Commissie bepaald de middelen en de vorm voor de lidstaten om de resultaten te bereiken. De groeiende dominantie zorgt voor een nationale tegenbeweging van de lidstaten. Dit is een interessante nieuwe ontwikkeling om mogelijk nieuw onderzoek naar te doen.

De laatste bevinding die gedaan is, is het discussiepunt dat door het onderzoek aan het licht komt en betrekking heeft op het verstrekken van informatie aan het publiek. De discussie gaat om het openbaar maken van informatie aan het publiek voor de nationale veiligheid. Chemische bedrijven moeten openbaar maken wat voor gevaarlijke stoffen zij in huis hebben en de hoeveelheden ervan, zodat bij een ramp adequaat en snel gehandeld kan worden door de hulpdiensten. De keerzijde hiervan is de vergrote kans op een terroristische aanslag. Mogelijke doelwitten voor terroristen worden hierdoor gemakkelijk prijs gegeven. In deze tijd is de dreiging van een terroristische aanslag en de angst daarvoor erg groot. Dit is een zeer interessante discussie over de nationale veiligheid van de Nederlandse bevolking voor een mogelijke chemische ramp of terroristische aanslag. Wat weegt uiteindelijk zwaarder en hoe wordt deze afweging gemaakt, ook dit is een interessante casus voor verder onderzoek.

Dit onderzoek heeft inzicht gegeven in het besluitvormingsproces van de tot stand komen van het Nederlandse standpunt over de Europese richtlijn Seveso III. Daarnaast heeft het onderzoek geleid tot drie zeer interessante maatschappelijke bevindingen, die tot nieuw onderzoek kunnen leiden.

Bibliografie

- ❖ Allison, G. and Halperin, M. (1972). 'Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications', in *World Politics*, Vol. 24, Supplement: theory and Policy in International Relations.
- ❖ Allison, G. and Zelikow, P. (1999). 'Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis, New York: Longman.
- ❖ Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. (2007). 'Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek', Waddinxveen: Kluwer.
- ❖ BUZA BNC (2011). 'Informatievoorziening over nieuwe Commissie voorstellen', Den Haag door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 7 februari 2011.
- ❖ Debnam, G. (1984). 'The analysis of Power. A realist approach', Londen: Macmillan Press.
- ❖ Europese Commissie milieu (2011). 'Chemicals', in (<http://ec.europa.eu/environment/chemicals/index.htm>). Geraadpleegd op 7 februari 2011.
- ❖ Europees Parlement en de Raad (2011). 'Verordening (Eu) Nr. 182/2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren, in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, te Brussel.
- ❖ EZ & Directie Europa, Mededinging en Consumenten (2008). 'EZ-EU routeplanner', Den Haag: uitgave ministerie van Economische Zaken en Directie Europa, Mededinging en Consumenten.
- ❖ Haverland, M. (2009). 'How Leader states influence Policy-Making: Analysing the expert strategy', in: *European Integration online Papers* (EIOP), Vol. 13, Art. 25, (<Http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-025a.htm>.)
- ❖ Hubert, L.C.W.J. en Kleinnijenhuis, J. (1994). 'Methoden van invloedsanalyse', Meppel: Boom.
- ❖ ICER, Interdepartementale Commissie Europees Recht (2009). 'leidraad voor de onderhandelaar in de EU (2009)', Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- ❖ I&M, ministerie van infrastructuur en Milieu (2011). 'Organisatie', in (<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/organisatie>). Geraadpleegd op 29 april 2011.

- ❖ I&M BNC-Fiche (2011). 'Fiche: Richtlijn gevaarlijke stoffen ("Seveso III")', Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu Risicobeleid.

- ❖ Kassim, H. (2003). 'Chapter 4 Meeting the Demand of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems', In Featherstone, K & Radaelli, C.M. (Ed.), *The Politics of Europeanization*, (pp 83-111) Oxford: Oxford University Press

- ❖ Keulen, M. (2010). 'Retourtje Brussel – Den haag: Nederland in de EU', in A. van der Vleuten, *De bestuurlijke Kaart van de Europese Unie instellingen, besluitvorming en beleid*, (pp. 257-273) Bussum: Uitgeverij Coutinho.

- ❖ Knapen, B. (2011). 'Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen', Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- ❖ Lemaire, F. (2010). 'De nieuwe etikettering van gevaarlijke stoffen volgens CLP (GHS)', Product Marketing EH&S, HEMMIS.

- ❖ Lindquist E.A. (2001). 'Discerning Policy Influence: framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research', Amerika: University of Victoria school of public Administration.

- ❖ Louw, E. (2010). 'The media and the political process', Los Angeles/London/New Delhi/Singapore: Sage, 2nd edition (ISBN: 978848604476).

- ❖ Peters, K. (1999). 'Verdeelde Macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland', Amsterdam: Boom.

- ❖ Princen, S. (2010). 'De institutionele architectuur van de EU', in A. van der Vleuten, *De bestuurlijke Kaart van de Europese Unie instellingen, besluitvorming en beleid*, (pp. 37-51) Bussum: Uitgeverij Coutinho.

- ❖ Raap, A. (2011). 'bespreking Seveso III en Impact assesment', Den Haag op 28 januari.

- ❖ Regeerakkoord VVD-CDA (2010). 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', in (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>). Geraadpleegd op 23 mei 2011.

- ❖ RIVM, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2011). 'Onafhankelijk', in (http://www.rivm.nl/RIVM/Wat_wij_doen/Onafhankelijk). Geraadpleegd op 3 mei 2011.

- ❖ SZW, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). 'Arbeidsomstandigheden', in (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsomstandigheden>).

- ❖ SZW leidraad (2011). 'BNC-leidraad', in (http://szwweb2.intra.minszw.nl/szwweb_2/index.cfm?fuseaction=dsp_document&link_id=169686). Geraadpleegd op 31 maart 2011.

- ❖ SZW Nota (2011). 'BNC fiche richtlijn gevaarlijke stoffen (Seveso III) deel 2', Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Gezond & Veilig Werken.

- ❖ Thiel, S. (2007). 'Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding', Bussum: Uitgeverij Coutinho.

- ❖ Van Schendelen, van M.P.C.M. (1990). 'Kernthema's van de politicologie', Meppel: Boom.

- ❖ Van Schendelen, R. (2002) Chapter 1 The Europeanisation of public affairs, in Van Schendelen M.P.C.M (Ed.), *Machiavelli in Brussels: The art of lobbying the EU*, (pp 23-53) Amsterdam: AUP.

- ❖ V&J, ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). 'Organisatie', in (<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj>). Geraadpleegd op 29 april 2011.

- ❖ VROM (2000). 'SEVESO II, Handreiking Uitvoering BRZO 1999 voor overheden. Ten behoeve van provincies, gemeenten, brandweer, arbeidsinspectie en waterkwaliteitbeheerders bij de uitvoering van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 en daarmee samenhangende regelgeving, Den Haag: Gepubliceerd door VROM, SZW en BZK.

- ❖ Yin, R. K. (2003). 'Case Study Research Design and Methods', london: SAGE Publications.

Interviews

- ❖ Interview 1 V&J (2011). 'Het ministerie van Veiligheid en Justitie', in Den Haag op 19 april 2011 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door Margot van Nistelrooij.

- ❖ Interview 2 I&M (2011). 'Het ministerie van Infrastructuur en Milieu', in Den Haag op 20 april 2011 bij het Ministerie van VROM, door Margot van Nistelrooij.

- ❖ Interview 3 RIVM (2011). 'Het RijksInstituut voor Volksgezondheid en Milieu', in Bilthoven op 26 april 2011 bij het RIVM, door Margot van Nistelrooij.

- ❖ Interview 4 B&JZ (2011). 'Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken', in Den Haag op 27 april 2011 bij het Ministerie van VROM, door Margot van Nistelrooij.

- ❖ Interview 5 VNCI (2011). 'Vereniging Nederlandse Chemische Industrie', in Den Haag, Forepark op 3 mei 2011 bij de Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, door Margot van Nistelrooij.
- ❖ Interview 6 IZ (2011). 'Internationale Zaken', in Den Haag op 4 mei 2011 bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, door Margot van Nistelrooij.
- ❖ Interview 7 AI/MHC (2011). 'Major Hazards Control Arbeidsinspectie', in Den Haag Laan van Nieuw Oost Indië op 9 mei bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, door Margot van Nistelrooij.
- ❖ Interview 8 G&VW (2011). 'Gezond en Veilig Werken', in Den Haag Laan van Nieuw Oost Indië op 10 mei bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, door Margot van Nistelrooij.
- ❖ Interview 9 DCMR (2011). 'DCMR Milieudienst Rijnmond', in Den Haag Laan van Nieuw Oost Indië op 11 mei telefonisch bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, door Margot van Nistelrooij.

Instructies en documenten

- ❖ I&M instructies PV 15 feb (2011). 'Instructies voor de PV 15 februari', in Den Haag door ministerie van infrastructuur en Milieu.
- ❖ I&M instructies PV 3 mrt (2011). 'Instructies voor de PV 3 maart', in Den Haag door ministerie van infrastructuur en Milieu.
- ❖ I&M instructies PV 15 mrt (2011). 'Instructies voor de PV 15 maart', in Den Haag door ministerie van infrastructuur en Milieu.
- ❖ I&M impact assesment (2010). 'reactie op Impact assesment', in Den haag door ministerie van infrastructuur en Milieu.

- ❖ I&M basisdocument 3 feb. (2011). 'Basisdocument 3 februari 2011', in Den Haag door ministerie van infrastructuur en Milieu.

- ❖ I&M basisdocument 18 feb. (2011). 'Basisdocument 18 februari 2011', in Den Haag door ministerie van infrastructuur en Milieu.

Bijlagen

Bijlage 1. Interview uitwerkingen

Interview 1. Ministerie van Veiligheid en Justitie Wim Klijn

19 april 2011 interview met Wim Klein, beleidsmedewerker bij het ministerie van veiligheid en Justitie. Het interview wordt afgenomen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken om 15:15 uur.

Korte intro door mij over mijn onderzoek en waarom ik het interview houd.

Algemene vragen

Hoelang werkt u bij het ministerie van V&J?

5 jaar

Wat heeft u hiervoor gedaan?

Ik ben opgeleid tot brandweer officier en ik werk bij de veiligheidsregio Utrecht als adviseur gevaarlijke stoffen. Als er een ongeval is met gevaarlijke stoffen dan wordt ik opgeroepen als adviseur om daar voor de brandweer te meten of er gevaarlijke stoffen in de lucht/water zitten. Dat is een piket functie bij de veiligheidsregio's. Ik adviseer dan wat er moet gebeuren bij zonvoor de brandweer en andere hulpdiensten.

Wat is nu je positie binnen BZK? Ik ben beleidsambtenaar bij deze afdeling over de dossiers dat met gevaarlijke stoffen te maken hebben, BRZO basisvervoer met gevaarlijke stoffen, bedrijfsbrandweer, tunnels (vervoer gevaarlijke stoffen).

Merk je wat van het nieuwe kabinet, veranderingen in beleid en een nieuwe minister met een nieuwe visie?

Er wordt nadrukkelijk naar voren gebracht, de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Het is niet helder op mijn eigen dossier welke veranderingen er plaats vinden, maar je kijkt wel meer met de nieuwe visie van het ministerie naar de dossiers, dus ook ik leg meer nadruk op de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Bijvoorbeeld zelfredzaamheid bij binnenlandse zaken daar hebben we pilots gestart over zelfredzaamheid bij incidenten. Een pilot in Zeeland over overstroming, pilot Moerdijk bij ongevallen met gevaarlijke stoffen, pilot Amsterdam over ramp/brand in de stad en een pilot op de Veluwe over natuurbranden.

Nu zijn we bezig met onderzoek naar de zelfredzaamheid van treinreizigers bij een ongeval in een tunnel. Tunnels en zelfredzaamheid bij treinreizigers is erg actueel, de brandweer kan er niet gelijk bij zijn en mensen moeten zo snel mogelijk de trein uit en zichzelf proberen te redden, dus de treinreiziger en het personeel van NS moeten zo goed mogelijk handelen bij een ongeval in een tunnel met de trein. Dus het personeel moet goed weten wat te doen en de reiziger moet geïnformeerd worden over wat te doen bij een ongeval. De verantwoordelijkheid van de burger zelf moet groter worden. De nadruk verschuift wat van de overheid naar de burger en het bedrijf zelf.

Wat vindt u daarvan?

Ik vind dat wel positief maar de overheid kan niks minder gaan regelen of doen voor de essentiële veiligheidsregels. De burger en het bedrijf worden op eigen gedrag aangesproken, de overheid kijkt wel waar kunnen we in de regelgeving een stapje terug doen, kans beknopter maken van

regelgeving, maar eigenlijk even effectief. De regelgeving moet minder en beknopter. Ook bij tunnels, zo min mogelijk communicatie en procedures. Het moet zo eenvoudig mogelijk, robuuster, waardoor het zekerder wordt en daarmee proberen ze het te veranderen.

Botst Seveso niet met de visie van het Kabinet? Seveso wil meer en strengere regels?

Ik weet niet of er meer regels worden gemaakt bij Seveso, zo diep zit ik er niet in. Voor ons zijn de externe noodplannen het belangrijkste dat de noodplanning van het bedrijf goed aan sluit op die van het bedrijf. Die moeten nog steeds worden gemaakt door de overheid en het bedrijf en die moeten goed op elkaar aansluiten. Hoe wordt dat dan precies afgestemd op elkaar. Nou de brandweer gaat mee met de inspectie teams om te kijken hoe de noodplannen bij het bedrijf zijn en die moeten met de noodplanning van de overheid kloppen. In onze wetgeving zit infobepaling, ook bij BRZO daarop moet de noodplanning berusten en de brandweer kijkt wat de overheid weet van dat bedrijf zodat dat klopt. Zodat de overheid de goede gegevens heeft voor de noodplanning om deze zo goed mogelijke te maken.

De brandweer voert het uit binnen de veiligheidsregio's. De veiligheidsregio houdt dat nu bij, wet veiligheidsregio's. De taken van de rampenbestrijding horen toe aan de veiligheidsregio's. Het gaat om het bestrijden van rampen en niet alleen het uitmaken van het vuur.

Hoe worden die veiligheidsregio's vanuit het beleid aangestuurd?

De grote ontwikkeling op BRZO, samenwerking vier landsdelen en samenwerking milieu, arbo en rampenbestrijding en de ontwikkeling van externe middelen. Het proces van samenwerken gaat door en de eigen deskundigheid en hulp en ondersteuning voor de brandweer zelf gaat door landelijk expertise centrum van de BRZO die regelt de brandweer zaken. Die krijgen geld van ons. Zij verbeteren zaken rondom BRZO en de kwaliteit. Samenwerking veiligheidsregio, Regio Rotterdam Rijnmond en Nederlands instituut fysieke veiligheid. Deels deskundigen en infopunt, dat er een website is en helpdesk. Vanuit zijn afdeling wordt er geld geven aan het expertisecentrum en het loopt nu vier jaar. Zij zijn aangesloten bij de ontwikkelingen landelijke afstemmingsteam risicobedrijven en daarin zijn zij goed vertegenwoordigd. Ze organiseren, netwerk bijeenkomsten en brengen boekwerken uit. Binnenkort weer eens kijken hoe het gaat.

De inspecteurs bezoeken de bedrijven en checken de noodplannen. Aan de hand van een checklist lopen ze de inspecties af.

Noodplan is een onderdeel van wat zij inspecteren, ook de bedrijfsbrandweer, informatiefunctie.

Informatiefunctie is wat het bedrijf verplicht is aan te leveren zodat de overheid weet wat er bij dat bedrijf gebeurt en wat ze aan chemische stoffen hebben. Maar ook hoe hun noodplannen eruit zien. Het gaat vanuit het oogpunt van incidenten bestrijden. Dat is het enige waar zij zich mee bezighouden en niet met de arbeidsomstandigheden of het milieu. Dat gebeurt bij andere inspecties. Anderen begrijpen niet altijd dat de inspecties van belang zijn

Heb je dan ook overlap tussen inspecties wanneer zij na elkaar komen?

Als het goed is, is dat goed geregeld op die plek zelf. Iedereen weet wel waar hij voor komt. In de inspectieprogramma's kunnen ze dat aanscherpen en thema's kiezen. Dat zou goed moeten gaan als die ondersteunende instrumenten goed ontwikkeld zijn.

Veranderingen reikwijdte Seveso problemen gaat geven voor uitvoering?

Ik zie niet in wat voor problemen dat gaat geven voor rampenbestrijding. Groot gevolg, dat bij bedrijven die er onder gaan vallen opeens een noodplan nodig hebben met lasten krijgen op administratief niveau. Als bedrijven weg vallen ja dan hoeven ze geen noodplan meer te hebben. Maar wij hebben niet heel nauwkeurig naar die lijsten gekeken, omdat we dat van hieruit beschouwen voor het stoffenministerie. I&M is degene die overzicht heeft over de last van het bedrijf en is degene die ernaar gaat kijken.

Regel gedelegeerde handelingen?

Verschuiving van nationaal naar Europa regelgeving.

Technische aanpassingen commissie richtlijnen bijlagen?

Daar heb ik geen mening over. Veiligheid en justitie gaat mee als het gaat om administratieve lasten voor bedrijven. Als lasten toenemen voor bedrijven willen we dat ook niet. Samenwerking is belangrijk en kwaliteit en toezicht is belangrijk en als er iets verschuift van nationale veiligheid op dat vlak dan wordt het oor ons belangrijk. Wij zijn niet primair verantwoordelijk voor de aspecten van de richtlijn we zullen wel het collega ministerie volgen.

Wederom aanpassingen door commissie aanpassen bijlagen constant?

BRZO bedrijven hoeven niet allemaal een noodplan te maken. Alleen de zware categorie moet dat doen zowel intern als extern moeten die gekoppeld zijn, PRZO en VR plichtige bedrijven moeten dat doen, maar niet de lichtere categorie. Die hoeven geen noodplan te maken zelf en de overheid hoeft daarvoor geen rampenplan te maken.

Ik hoor dan uit het veld (brandweer) dat die minder zware categorie die zouden eigenlijk ook noodplannen moeten maken. (door verandering in de stoffen indeling kunnen de minder zware er onder gaan vallen) dat is zo, maar dan zal de brandweer daar blij mee zijn, die willen juist dat ook de lichte categorie een noodplan nodig heeft. Misschien moeten die bedrijven vanwege andere regelgeving een noodplan hebben. Dan vervalt het punt van de brandweer. Dat moet ik echt even goed uitzoeken en erachter komen hoe dat precies zit. Verder had het veld er niet veel op aan te merken, de reikwijdte en de lasten voor bedrijven.

Raar last voor bedrijven vanuit brandweer als standpunt?

Ik merk dat die mensen die daar actief zijn bij bedrijven, niet willen dat de bedrijven nog meer verplichtingen krijgen. Onnodig belasten is niet de bedoeling.

Richtlijn vanuit EU meer inspecties wat vindt de brandweer?

Brandweer heeft meegewerkt aan nieuwe inspectiemethodiek, dat betekent dat je de bedrijven die het goed doen op veiligheidsgebied minder inspecteert en de risicobedrijven juist vaker gaat inspecteren. Daar houdt je rekening mee in je inspectieplannen dat je vaker langs gaat bij de risico bedrijven. Bijvoorbeeld bij Chemiepack is een keer per jaar wel redelijk. Misschien is dat wel een goede regel een keer per jaar op ene bedrijf komen. Maar bij bedrijven waar de veiligheid goed is kan je minder uitgevoerd inspecteren.

Meer inspecties een leidinggevende autoriteit?

Dat is de bedoeling van het LAT, die hebben opleidingen tot inspectieleider. Ieder inspectieteam moet een leider hebben. Dat is voor een team erg belangrijk en het zit goed in elkaar. BRZO academie en daar zitten goede opleidingen. De inspectieleider heeft verantwoordelijkheden dat alles goed verloopt tussen het team en het bedrijf.

Moerdijk ramp discussie over inspectie, zit goed in elkaar maar toch weer niet?

Ontwikkeling landelijk afstemmingsteam die moet nog verder rond gemaakt worden. De plannen worden goed gemaakt, alles wordt netjes geregistreerd, alles moet nog rondgemaakt worden. Er is nog een slag te slaan.

Seveso veranderd er voor deze zaken niet zo veel, reikwijdte enz. hebben daar weinig invloed op. Eigenlijk sluit Seveso goed aan op wat de inspecties willen. Het is juist goed om alles te harmoniseren en globalisering zoals HGS stoffensysteem. Standaardisatie wereldwijd is wel echt heel belangrijk. Veiligheidsbeheerssystemen zitten er allemaal in de richtlijn.

Terrorisme vraagstuk informatie openbaring?

Moet worden gecheckt, want ik werk bij het programma fysieke veiligheid dat hoort bij de directie nationale veiligheid, dat is weer onderdeel van de Cluster nationaal coördinator terrorisme bestrijding en die moet daar nog eens goed naar kijken. Dan hoop ik dat ik over dit aspect de vragen nog iets dieper behandeld worden, vooral dat informatie punt. Het rampenbestrijdingsplan ligt ter inzage bij de gemeenten voor het publiek. De zaken die de overheid daar absoluut niet in wil hebben en ook bedrijven niet, worden uit het plan gehaald. Daar heeft de overheid nog controle over. De risicokaart daar geldt het ook voor dat je bepaald wat je wel en niet wilt delen met burgers. Dat ligt erg gevoelig. Dat is het punt waarop ik Seveso III nog wil checken en vragen aan de coördinator nationale risico bestrijding wil laten lezen.

Ben je daar nu niet te laat mee dan om dat mee te laten nemen in het Nederlands standpunt?

Ja, daar ben ik te laat mee, want het schema van het onderhandelen over de richtlijn eindigt in juni. Dan wil de Commissie een overeenkomst hebben met de lidstaten.

Al eerder richtlijnen behandelt Eu niveau?

Ja brandveiligheid. Het proces verloopt meestal hetzelfde. Nu een goede club van Seveso Simone zit er diep in en Anneke is actief.

De eerste inschatting is er zit niet veel in voor ons qua verandering en dan krijgt het minder prioriteit. Wel krijg ik zaken toegestuurd van Anneke waar ik me in moet verdiepen en dat doe ik dan wel.

Vanuit leiding nog standpunt over Seveso?

Van ons uit gezien is Seveso richtlijn ene gegeven. Wij zitten in de BRZO, rampenbestrijding en brandweerbeheer trekken we op met anderen, Seveso is een van de vele risico's. Alles je alle mogelijke rampen op een rij zet, het zijn wel bijzondere gevaren bij die bedrijven. Via het crisiscentrum dat wordt gesubsidieerd door ons en de brancheorganisaties kijken we mee, maar dat is het. Meer doen we niet want het is ook deels eigen verantwoordelijkheid van die bedrijven om te zorgen dat er geen incident voorkomt. Ze hebben vergunningen, eigen systemen veiligheidssystemen en daardoor worden de risico's wat kleiner. De brandweer inspecteurs houden niet van zulke uitspraken, want dat wil niks zeggen. Het ligt ook aan de hoeveelheid giftige stoffen die er opgeslagen liggen of er veel doden zouden kunnen vallen. Dus er wordt erg gekeken naar de zwaarte van bedrijven. Door de informatie verstrekking weet de overheid goed wat er bij bedrijven opgeslagen ligt, zodat ze weten wat de gevaren zijn.

Nadruk verantwoordelijkheid bedrijven, dus Seveso is goed?

Bijzondere gevaren worden eruit gelicht door Seveso, zware ongevallen en dat is goed om dat Europees te regelen. Tenzij het ene keer mis gaat en dan krijg je onderzoeken, o de oorzaak te vinden. De onderzoeksraad veiligheid in dec. Klaar en de arbeidsinspectie in de zomer over arbo. Onze eigen inspectie in de zomer die onderzoek doen naar het proces van de veiligheidsregio. Het onderzoek wordt aan de tweede kamer aangeboden door de betrokken ministers.

Samenwerking andere betrokken niet leuk minder actief?

Ja, ik krijg wel te horen dat ik minder actief ben.

SZW zou wat sneller willen door werken met de AI, sneller door ontwikkelen naar een landelijke organisatie voor de inspecties. I&M en V&J zijn meer geworteld in decentrale organisaties en besturen, dat is altijd hoe komt je dan uit? Nu kom je uit bij samenwerkingsgebieden, bij de AI is dat niet ideaal geen organisatorisch verband. Als er uitkomsten zijn van de brand en een andere situatie krijg je misschien andere ontwikkelingen. Het is belangrijk dat de veiligheidsregio's het

goed doen. Als ze zulke bedrijven in hun verzorgingsgebied hebben moeten zij dat goed doen en regelen tussen de uitvoerende diensten. De rampenbestrijding moet dan goed georganiseerd zijn.

Veiligheidsregio's doen het goed, ze moeten weten wat er in hun verzorgingsgebied ligt en daar moeten ze goed van op de hoogte zijn, zodat alle diensten daar goed hun werk kunnen doen. Organisatorisch goed organiseren dan goed verdelen veiligheidsregio's/ als je een bureau hebt met alle inspecteurs en uitvoerende diensten dan is het moeilijk om die diensten over alle bedrijven in Nederland te informeren. Nu heft iedere dienst zijn eigen gebied en zijn ze goed geïnformeerd. De inspecteur moet wel beseft hebben wat er zich afspeelt in een regio en bij bedrijven en wat wel en niet kan. Inspecties moeten meer vanuit kennis en inzicht vanuit hun eigen organisaties handelen.

Brandweer vrijwilligers lastig?

80 % brandweer vrijwillig, rampenbestrijding op bepaalde manier georganiseerd, je hebt beroeps en vrijwilligers, maar beide zijn op dezelfde manier getraind. Vaste Patronen die worden gevolgd bij incidenten die patronen worden door de bevelvoerders gestuurd. Officier is een prof en die zorgt dat alles in goede banen wordt geleid. De vrijwilliger zit in vast in de hele structuur van de incident bestrijding. Informatie van het bedrijf en eerste veiligheidseisen en informatie over veiligheid moet compleet zijn van een bedrijf. Het draait allemaal om de informatie. Informatie is alles bepalend, bij Moerdijk de informatie naar de burgers toe die niet goed was. Alles draait daarom.

Het gaat om het beeld wat is het beeld van wat er aan de hand is en wat zijn de gevaren en dan kunnen er maatregelen komen. Dat hangt af van de informatie waarover je beschikt. Die informatie moet wel beschikbaar zijn. Dat was het probleem bij ChemiePack, dat er geen goede informatie was. De voorbereiding hangt af van de informatie die er is en bij Chemiepack was er zo een overvloed aan informatie dat het daarbij is misgegaan. Hopelijk komt er wel uit het onderzoek dat de voorbereidingen, noodplannen enz. goed waren. De gemeente was verantwoordelijk en de brandweer de uitvoerder. Maar het is belangrijk om de grotere zaken te regelen.

Einde

Technische is de zaak niet duidelijk van Seveso het klopt niet helemaal. Te gecompliceerd geheel vanwege de drie verschillende wetten die Seveso overkoepelt.

Project BeteRZO, start 2006 stap voor stap beter gegaan in de samenwerking met de diensten en in de kwaliteit van het werk. Geldt voor alle diensten ook AI en DCMR, rampenbestrijders beter zicht op alles wat er speelt in de regio's. 335 bedrijven eis een beperkt hoeveelheid inspecteur, aantal inspecteurs zijn er teveel voor het aantal bedrijven. Die moeten wel de helft van hun tijd besteden aan dit werk. Het gaat stapje voor stapje die samenwerking. Zo kun je iedere keer meer bereiken. Nu start de tweede periode van dit project. Alles bij elkaar heb je tien jaar waarin je de risicobeheersing en toezicht erop op BRZO bedrijven goed in de vingers hebt gekregen. Zolang heeft dat dan geduurd, dat zijn langdurige trajecten.

Interview 2. Ministerie van Infrastructuur en Milieu Anneke Raap

20 april 2011

Begin: korte introductie van het onderwerp en reden voor het interview.

Algemene vragen

Hoe lang werkt u hier?

Bij VROM sinds 2002 en hier in Den Haag sinds 2005. Ik ben senior beleidsmedewerker en bemoei me vooral met juridisch gerelateerde zaken, maar ook met andere zaken, zoals Seveso. Dat is niet juridisch gerelateerd, maar daar gaat het erom hoe wij ons opstellen ten opzichte van de richtlijn, wat is ons standpunt en hoe brengen we dat in.

Dat ik Seveso onder mijn hoede heb is een beetje toeval. Want ik deed geen Seveso toen de richtlijn bekend werd gemaakt december 2010. De beleidsmedewerker die dat deed is weg gegaan. Iemand moet dat per direct overnemen en dat ben ik gaan doen. Ik heb wel eerder wijzigingen van richtlijnen geïmplementeerd, dus ik weet hoe het proces werkt. Ook vind ik het leuk het onderhandelingsproces in Brussel mee te maken.

Vindt u het nu het proces in volle gang is nog steeds leuk?

Ja, ik vind het nog steeds leuk, het kost wel veel tijd. Maar ik heb er geen spijt van dat ik het doe.

Nieuw kabinet en minister veel veranderingen?

Wij hebben een staatssecretaris, dus de minister doet meer de verkeerskant. Ordening en milieu zijn voor de stass. Wel eigen methoden, maar over deze richtlijn hebben we nog niet echt gepraat. We hebben het standpunt verteld en zijn de lijn in gegaan en dat heeft hij gezien, maar gaf geen aanleiding met hem erover te praten.

Kabinet wel nadrukkelijk dan andere kabinetten op de administratieve lasten. Dat weet je al van te voren dat je daar dan naar moet kijken en kritisch op moet zijn. Ook dingen als er meer bedrijven eronder komen te vallen is het problematischer. Je voelt wel waar ze naar streven. Bedrijven die onder Seveso vallen is gewoon een zware last. Er is geen politieke discussie geweest over deze ideeën, bedrijven die er nieuw onder gaan vallen krijgen administratief zware lasten met zich mee. Dat is niet wat dit kabinet wil. Maar dan moeten we wel voor elkaar krijgen dat er naar de reikwijdte worden gekeken in Brussel. Het is geen echt politiek onderwerp nu.

Hebt u het idee dat het Nederlands standpunt goed geformuleerd is, of hadden er nog zaken bij of weggelaten moeten worden?

De hoofdpunten staan er wel in, maar gedetailleerd wordt er niet ingegaan op de richtlijn. Twee punten zij er waar wij ons op richten: bereik en administratieve lasten. Meer moet je er niet willen hebben want het is in ieder geval moeilijk draagvlak te krijgen voor jouw standpunt. Als je teveel onderwerpen bekritiseert dan is het helemaal moeilijk is gedaan te krijgen. Het belangrijkste voor ons is de reikwijdte en administratieve lasten. Dat zien veel andere landen ook wel zo, nu komen we in de fase van kunnen we het overeenkomen met elkaar hoe het dan wel moet. Dat is lastig iedereen vindt wel iets, maar ben je het nog niet eens over ene alternatief voor het voorstel.

Vooraf kleinigheidjes, geen grote wijzigingen aan de richtlijn verandert, die discussie komt nog wel. Maar vooral kleine details die moeten worden aangepast en daar moet nog over worden onderhandeld en dat gebeurt nu.

Wat vindt u van de samenwerking met de andere betrokkenen?

Eigenlijk si de samenwerking redelijk beperkt. Met SZW Simone Wiers is erg goede samenwerking. Met Wim Klijn erg beperkt. Voor hem zijn er geen grote belangen. IZ is wel prima en IZ van buitenlandse zaken de PV goede contacten en samenwerking. Dat gaat wel prima.

Is er verschil in samenwerking tussen IZ en SZW?

Simone zit goed in de richtlijn en in de praktijk, dus zij is heel goed te kijken waar de klux zit in de artikelen en waar het niet klopt. Daar is Simone van SZW erg goed in. IZ is meer bezig met het proces in Brussel, wanneer zet je welk standpunt en onderdeel op welk moment in. Daar is de PV vooral ook mee bezig. Als wij bijvoorbeeld zeggen artikel 13 is niet goed of niet mee eens. Dan zegt de PV van ja je moet wel wat ruimte laten en komen met een alternatief, want iedereen vindt er wel wat van, dus dat kan niet op die manier. Er moet echt onderhandeld worden. Ze sturen heel erg hoe je iets formuleert. Wat wil je bereiken en hoe kan je alles het beste opschrijven. Dat is dan de ruimte van wat nog wel kan. Zij kijken heel anders, Raoul de PV zegt dan wij hebben niet zeer intensief meegewerkt aan de voorbereidingen van deze richtlijn, dus kunnen we ook niet alles bekritisieren. Dat is niet realistisch, omdat je niet mee hebt gedaan aan de voorbereidingen. Als je

er niet bij betrokken bent geweest, kun je niet zomaar dingen omgooien. Je moet dan zeggen we hebben twee belangrijke dingen en daar richt ik me op en de rest richt ik me niet op. Het gaat zo snel allemaal. In juni willen ze nu een soort balans opmaken voor de Raad. Nu we het detail verandering hebben besproken zijn er nog 3 vergaderingen waar we het niet over eens zijn en dan is de vraag of we na de drie vergaderingen het wel met elkaar eens zijn wat er moet gebeuren. Ik vraag me dat af, misschien wel over een puntje maar niet over het geheel. Dan kunnen ze daarover rapporteren, maar ze willen aangeven hoe het moet, want het voorzitterschap wordt na juni overgedragen aan de Polen. Als dan de lidstaten het nog steeds erg met elkaar oneens zijn en met de Commissie dan krijgen zij dat op hun dak. Dan kan het helemaal vrij lang duren en dat kan niet omdat er een deadline zit, vanwege die CLP stoffenrichtlijn die vervalt in juni 2015. Dat probleem geldt zowel voor commissie als lidstaten, drukt beide kanten.

In de praktijk is het zo dat in het begin de landen flink in gaan tegen de aanpassingen van de Commissie. Bijvoorbeeld Duitsland was in het begin fel tegen de Aarhus aanpassingen in de Richtlijn. Dus ik dacht nou als dat zo blijft dan sluit Nederland zicht daarbij aan. Dat is voor ons ook wel belangrijk. Toen sprak ik ze in Boedapest en toen zij hij ja dat is wel zo maar het gaat er meer om, waar we mee kunnen leven. Kijk je vindt iets maar dat is iets anders dan de vraag waar kun je mee leven. Zo werkt het je neemt eerst je stelling in en dan draai je bij gedurende het proces.

Wat vindt u van de botsing met het Aarhus Verdrag en Seveso III?

Ik vind het raar dat je die dingen overal gaat regelen. Het verdrag is gesloten en heeft van toepassing op alle richtlijnen, dus is het onzin dat nog eens te gaan regelen in iedere richtlijn afzonderlijk. De lidstaten moeten dan zelf bepalen hoe zij dat verdrag met betrekking tot de richtlijn invullen. Het is al geïmplementeerd in onze wetgeving. Dan krijg je verwarring en meer regels. De Commissie zegt dan 'ja maar er was verwarring over', dat vind ik onzin, leg het dan goed uit en dan is het toch in orde. Het is volstrekt overbodig en voor de leek is het ook onduidelijk en onbegrijpelijk en dat is niet de bedoeling. Dat vind ik niet handig. Maar op z'n argument van niet handig ga je natuurlijk weer geen strijd aan met lidstaten en Commissie.

Wat vindt u van de Informatie openbaring die zo uitgebreid moet zijn vanuit de richtlijn?

Nee helemaal niet. Zoals het nu is met de informatie uitwisseling hoe dat geregeld is, is wel goed nu. Er is wel een hele discussie over of dat niet snelle moet. De informatie die er nu is over zware ongevallen is nu redelijk open opgeschreven. Omdat het tijd kost in de praktijk om te kunnen zeggen wat er precies is gebeurd. Dat is altijd zo als er dan iets gebeurd dan moet je slag om de arm houden want je weet niet wat er is gebeurd. Als je dat dan wel gaat zeggen kun je problemen krijgen of nadeel van doen, of je zoekt de oorzaak terwijl blijkt dat die later heel ergens anders ligt. Dat kan heel erg vervelend zijn. Die strijd is nog niet gestreden. Bij alle andere informatie geldt eigenlijk hetzelfde. Er is nog een ander verdrag over informatie naast Aarhus, inspire richtlijn. Wij hebben dingen al geregeld, zoals de risicokaart waar de risicogebieden opstaan en waar mensen kunnen zien in hun omgeving wat er is aan gevaarlijke stoffen. Wij zijn geen voorstander van om informatie zomaar op internet te zetten. Zon vergunning voor een Seveso bedrijf is vaak erg dik en lastig te lezen voor leken. Bovendien daar horen altijd veiligheidsrapporten bij, dat zijn erg dikke mappen papier. Vaak hoort de aanvraag er ook bij, je wilt niet dat mensen de verkeerde conclusies trekken omdat ze bepaalde zaken verkeerd lezen of niet begrijpen. Dus als de Commissie dan zegt dat je dat simpel en begrijpelijk moet opschrijven, dan kun je al die documenten gaan herschrijven en het is zo ingewikkeld dat de gemiddelde burger het toch niet kan snappen. Waarom zal je dan alles op internet moeten zetten, als de stukken opvraagbaar zijn. En dan zit er nog iets anders bij, dat wij in Nederland al een hele discussie hebben gehad over de effectgebieden. Je hebt om de bedrijven heen een risico gebied en je hebt een effect gebied. Dat betekent dat als er wat fout gaat want dan de effecten zijn. Dat kan wel een flink gebied zijn. Bijvoorbeeld Enschede een ontploffing van een vuurwerkopslag de effectafstand is 800 meter, dat is een forse omtrek. Uiteindelijk hebben we gezegd die zetten we niet op de rampenkaart voor de angst van terrorisme. Iedereen kan erbij en het opvragen kost meer moeite. Politiek ligt het op internet zetten erg gevoelig. Als je documenten op vraagt heb je wel gegevens van die persoon en dat is dan toch heel

anders dan dat iedereen zomaar alles op internet kan zetten. Daarom vinden wij het niet fijn dat de Commissie alles op internet in een grote database wil zetten.

Wat vindt u van de nieuwe comitologieregels, de gedelegeerde handelingen waardoor de Commissie gemakkelijk technische aanpassingen kan doen?

Als dat technische aanpassingen zijn kan me dat niks schelen, maar het gaat erom hoe ze dat interpreteren. Ze doen daar heel gemakkelijk over, niks bijzonder, dat geloof ik ook wel net als wij de ministeriele regeling hebben en dat ook een adequaat instrument als je kijkt wat er in de bijlagen staat dan zijn dat weinig technische zaken. En voor de technische zaken die er wel instaan is de vraag of je dat detailniveau er wel in moet zetten? Er waren niet veel mensen bezorgd over dat punt. Ook onder het oude regime was het heel normaal dat het zo werkt. Zoiets heb je wel altijd nodig om gemakkelijk technische details aan te passen. Dan is het een kwestie voor ons goed op te letten wat er allemaal veranderd gaat worden en hoe zaken worden geïnterpreteerd. Er zit nog wel een waarborg achter dat ze niet zomaar alles kunnen doen wat ze willen.

De algemene groeiende dominantie en eisen stellen van de Commissie?

Wij waren het enige land dat daar moeite mee heeft. Dat ging over artikel 1 dat je daar het doel moet blijven houden. Wij willen vrijheid houden over hoe we dat invullen. Twee kanten alles gelijk geregeld in Europa dat is positief, van de andere kant moet het niet zo zijn dat de Commissie zomaar van alles kan veranderen en wij zonder na te denken ons daaraan aan moeten passen. Daar heb je allemaal weer werk van. Er zijn kennelijk toch meer landen die willen dat alles opgeschreven wordt, voornamelijk de Oost Europese landen die dat fijn vinden. Wij denken altijd hier in Nederland dat we alles wel redelijk goed op orde hebben en bij het Oostblok minder. En dan is natuurlijk de vraag wat je moet gaan doen. Dan krijg je de groots gemiddelde deler hoe het moet worden uitgevoerd en dan ben je, je speel ruimte kwijt als land omdat ze dus alles gaan bepalen. En dat is voor de inspectie erg vervelend. Want wij zeggen als je als bedrijf alles op orde hebt hoeven we daar niet ieder jaar te gaan inspecteren. Dan kun je beter je aandacht geven aan bedrijven waar het niet zo goed op orde is, en meer inspecteren.

De uitvoerende diensten hebben niet veel te zeggen gehad over deze richtlijn?

Nee, ik weet dat de inspecties een traject afloopt en deze bedrijven goed inspecteert. En de provinciën en gemeenten besteden al meer aandacht aan deze bedrijven die gevaarlijke stoffen opslaan dan de zagerij om de hoek. Er zijn wel gevolgen voor de uitvoerende diensten, ik heb in het BNC fiche, het Nederland standpunt, ook naar IPO en VNG gestuurd en zij waren echt ermee eens dat wij kritisch zijn op het vastleggen van die criteria die nog niet bekend zijn. Als het niet lukt dat te veranderen en we beginnen aan het nationale traject, dan krijg je de discussie van wat betekend dit en kost het meer. Dan krijg je de discussie over de stijgende kosten.

Wat vindt je van het aanstellen van een bevoegde inspectie autoriteit als er meerder inspectieteams in het spel zijn?

Dat is altijd al zo geweest want dat valt onder het gezag van het milieu, omdat het ene milieu richtlijn is en die geven de vergunningen af. De brandweer en de AI zijn daar een klein onderdeel van. Dat moet je samen netjes afstemmen, het is goed dat ze van elkaar weten wat er gebeurd en wie wanneer inspecteert. Dat is ook fijn voor het bedrijf zelf. Ik denk niet dat ze bij elk bedrijf elk jaar een volledige inspectie doen, ze kijken naar onderdelen en focussen op verschillende aspecten.

De hoofdlijn is altijd geweest 1 keer per jaar inspecteren, er staat niet in dat, dat per se moet ieder jaar het is ene uitgangspunt je kunt daar van afwijken. Maar als je ieder jaar op specifieke onderwerpen moet inspecteren en daar een verslag van moet inleveren bij de Commissie, dan wordt het een probleem, want dan krijg je dus extra administratieve lasten voor de inspectiediensten.

Vanuit welk belang kijken jullie naar deze richtlijn?

In wezen moet je naar alle aspecten kijken, wij kijken naar de risico's, want we zijn van risicobeleid. We moeten dus naar alle aspecten kijken, omdat we straks de richtlijn moeten gaan inspecteren. Wat betekent dit voor de uitvoering en de kosten, alles moet worden berekend en bekeken voor de haalbaarheid. V&J kijken specifiek naar de brandweer enz. Dat is hun terrein. Wij kijken naar het geheel en maken daar een standpunt van. Vanuit VROM kijken we naar milieu en de risico aspecten. Maar wij kijken naar het geheel omdat we verantwoordelijk zijn voor deze richtlijn.

Interview 3. RIVM Sjöfn Gunnarsdóttir

26 april 2011

Sjöfn Gunnarsdóttir werkzaam bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, is Toxicoloog en werkt bij het stoffen expertise centrum in Bilthoven.

Het interview begint met een korte introductie over het onderwerp van mijn afstudeerscriptie.

Algemene vragen

Hoelang werk je hier?

Sinds januari 2007

Functieomschrijving: wat is je functie en wat houdt deze in?

Mijn functie omschrijving of mijn titel is niet duidelijk te definiëren. Ik ben binnen gekomen als beoordelaar van nieuwe stoffen en risico's ervan. Deze beoordelingsstatus en wetgeving bestaat niet meer vanwege CLP verordening. Nu doe ik de classificatie, het benoemen en vervoer van gevaarlijke stoffen. Daarnaast ben ik lid van de Nederlandse delegatie van UN vergaderingen voor vervoer van gevaarlijke goederen in Geneve beleidsondersteuning. Ik doe ook Seveso, deed dat. Ik ben nu bezig met een project van SZW om te kijken of de Arie regeling kan worden aangepast aan de CLP, ook ben ik lid van de CLP helpdesk en beantwoord vragen voor bedrijven. Ik doe veel werk met betrekking tot de classificatie in het kader van REACH en gevaar beoordeling binnen het ORZD kader.

Wat is je rol bij Seveso?

Seveso is bij ons binnengekomen via - via, VROM is in contact gekomen met een onze afdeling SEC, Stoffen Expertise Centrum bij het RIVM deze afdeling doet veel met BRZO en andere zaken, en gevaarlijke stoffen. In 2007 is er al gedacht een werkgroep op te zetten om te kijken hoe we de Seveso kunnen aanpassen aan de CLP. I&M heeft in 2007 (toen nog VROM) mijn afdeling SEC benaderd. Wij hebben toen een kleine studie gedaan naar stoffen en de toekomstige classificatie ervan en wat daarvan de invloed op Nederland is. Wij hebben een deel gedaan van het onderzoek en een ander bureau, waarvan ik de naam kwijt ben. Daarna volgde een niet formele technische bijeenkomst, daarna volgde een formele bijeenkomst. De informele werkgroep was in 2007 om te kijken hoe de verschillende lidstaten Seveso aan CLP kunnen verbinden. In 2008 begonnen de formele werkgroepen. Dat betekend dat de Commissie moet betalen en het moet voorzitten. Ik ben naar de tweede informele bijeenkomst in Zweden geweest en alle formele technische werkgroepen heb ik bijgewoond.

Seveso III waarom betrokken geraakt?

Door mijn expertise van certificering en het benoemen van gevaarlijke stoffen ligt binnen mijn vakgebied en ik snap je vraag niet goed.

Ik heb de voorbereiding gedaan voor Seveso III niet II. De aanpassing van Seveso II voor Seveso III.

Het uitleggen over de classificatie van stoffen en de stoffenindeling bij I&M, op wie zijn verzoek was dat?

Dat kleinschalige onderzoek destijds was vanuit opdracht van VROM die was heel klein. Hoe verandert de classificatie van een klein aantal stoffen. Echte impact assessment kunnen wij niet doen. Je kunt de impact niet goed inschatten voor dat je weet welke veranderingen er plaatst gaan vinden. Je kunt op basis van grens waarden zeggen wat er kan veranderen. Er zijn verschillende categorieën in het oude systeem en nieuwe systeem voor toxische stoffen die categorie waarden zijn anders. Je kunt heel moeilijk zeggen hoeveel stoffen er dan afgaan vallen als de indeling verschuift, of deze stoffen van belangrijke waarden zijn en hoeveel bedrijven er zijn die, die stoffen bezitten. Ik kan alleen zeggen hier komen meer stoffen bij en hier gaan meer stoffen af. Dan zou je een heel overzicht moeten hebben van bedrijven en hun stoffen en van de classificaties daarvan en dat overzicht daarvan komt pas dit jaar voor het eerst uit. Dus eigenlijk moeten we beetje terug stappen, het is heel ingewikkeld verhaal nu:

Eu 80 000 stoffen op de markt en we hebben daarvoor een Global Harmonised System daar mee meten we de classificatie/ indeling en gevaarlijkheid. Voor een groot gedeelte van de stoffen moet de industrie zelf classificeren wat die bedrijven zelf den hebben we pas vanaf begin dit jaar. Nu pas kunnen we gaan kijken bedrijf A heeft een andere classificatie dan bedrijf B voor dezelfde stof.

Met REACH en CLP is dat nieuw verplicht. Pas nu hebben we eigenlijk een zicht erop. Voor iedereen is dat briljant om een groot centrum van informatie te hebben over alle stoffen in Nederland en de classificatie ervan. Dat maakt het ook zo moeilijk communiceren met departementen want zij willen graag weten wat de gevolgen zijn, maar er is een gebrek aan goede informatie daarover, die is onbekend, dus de gevolgen zijn niet te onderzoeken. We kunnen ene inschatting geven maar ik kan niet precies zeggen hoeveel bedrijven binnen de verandering van de CLP vallen en erbuiten. Dat is onmogelijk vast te stellen alleen een grove inschatting is mogelijk.

Hebben de andere lidstaten hier ook problemen mee?

Ieder land heeft een eigen classificatie systeem. Frankrijk bijvoorbeeld heeft een groot onderzoek laten doen en enquêtes uitgezet naar de industrie om erachter te komen welke stoffen er zijn en hoe de classificatie is. Engeland heeft ook haar eigen industrie benaderd, dus het is te doen om een goed onderzoek daarnaar uit te zetten. Maar het kost tijd en geld.

Zou Nederland ook een uitgebreid onderzoek moeten doen net als Frankrijk en Engeland?

Dat is niet aan mij te zeggen dat is puur beleid. Ik kan alleen technische ondersteuning bieden en heb daar niks over te zeggen.

Maar om je werk te bevorderen een goed overzicht te hebben van wat bedrijven aan opslag van gevaarlijke stoffen hebben?

Wij zijn niet het centrum dat de Seveso bedrijven beheerst dus ik kan er niks over zeggen, ik weet het niet.

Je bent gevraagd voor ondersteuning heb je een idee ervan of dat goed aangenomen is wat je hebt proberen te vertellen?

Ja, goede samenwerking, we hebben regelmatig met mensen van I&M contact gehad hierover. Dus die samenwerking is wel goed verlopen. In die vergaderingen hebben we kunnen vertellen wat we er van vinden en hoe wij het zien en geven ons advies. De beslissing en de lijn die wordt aangenomen ligt bij I&M en wat zij in gaan brengen. We hebben goed contact gehad wanneer we na het lezen van zaken nieuwe adviezen hadden en dit hebben we gemaïld en doorgebeld naar elkaar goede verslagen geschreven. I&M heeft geen inhoudelijke kennis en die moeten vertrouwen op ons. Ik moet zorgen dat de inhoudelijke kennis hier ligt en dat ik dat goed kan uitleggen aan hun, wat wij graag willen inbrengen. Zij kiezen om dit mee te nemen in het standpunt of niet. Van te voren is al vastgesteld welke koers zij willen opgaan en dat is het breder en groter maken van

Seveso. Dan is het een beetje hoe kunnen wij dat technisch goed doen en kloppend maken en goed kan uitleggen.

Vind je het niet moeilijk om alleen advies te moeten geven dat misschien niet wordt aangenomen?

Lastig, het is niet makkelijk, maar i&M heeft goed geluisterd en ze waren bereid om te luisteren en naar de voor en nadelen te luisteren. Dat ging best goed. Ze moeten ook erop vertrouwen dat mijn technische kennis goed is en dat ik goed advies geeft want Nederland heeft geen baat bij het horen dat Seveso slecht is en de inhoud ook, maar het gaat om waar ligt de balans en de overweging I&M wil de scoop niet verbreden dus hoe kan dat anders worden opgelost. Het is niet makkelijk dat over te brengen zodat mensen dat kunnen snappen.

Hoe overtuigen je heb meeste kennis erover, hoe probeer je de anderen te overtuigen van de ernst van de zaak?

Dat doe je door de voor en nadelen op tafel te gooien en goed te onderbouwen waarom iets wel of niet mogelijk is. Hier kunnen we beter naar kijken. Nu is RIVM minder betrokken, er is af en toe oproep op ons gedaan en we zijn is kan slechts advies geven want het is beleid die de beslissing moet nemen. Zelf als ik het geen goed idee vindt dan moeten zelf de beslissing nemen, ondanks de voor en nadelen. Ik kan ze niet dwingen, alleen onze voorkeur geven met argumenten waarom.

Heb je dat moeten leren?

Ja absoluut, politiek is het moeilijk n ik ben ene wetenschapper. Daar ben ik zelf achter gekomen, door momenten waar ik daar mee te maken heb gekregen.

Zijn ze bij beleid duidelijk wat ze van je verwachten?

Het is afhankelijk van mensen, soms vragen ze alleen om advies en soms is het echt samenwerking, soms beiden. Het is afhankelijk van de persoon, omstandigheden en het onderwerp. Persoonlijk zou ik graag hebben dat ze meer beroep op ons zouden doen. Ik denk dat we genoeg kennis in huis hebben en expertise om meer te kunnen betekenen. Ik kan niet garanderen dat we een oplossing kunnen bedenken, maar we kunnen meedenken voor een oplossing.

Op welk onderdeel van de richtlijn doel je dan?

De gehele richtlijn. Ik zou graag mee willen denken over de gehele richtlijn. Om alle onderwerpen van de richtlijn te bekijken om een andere omweg te vinden om het technische deel te verbeteren, zodat het geheel beter in beeld komt.

Heeft dat te maken met de andere betrokken personen dat je met verschillende achtergronden elkaar beter begrijpt?Want ik had het idee bij de vergaderingen dat jij en Simone Wiers elkaar beter begrijpen vanwege dezelfde interesse (ja dat klopt) dan jij en Anneke Raap (ja dat klopt).

De achtergrond en interesses spelen daarbij een grote rol in het beter begrijpen van elkaar.

Meer betrokkenheid op de technische inhoud daar ligt mijn expertise bij CLP en stoffen.

Wat was je eerste indruk van Seveso?

Dat het technische deel daar hebben ze hun eigen gang gegaan. Het technische gedeelte is ontzettend lastig en dat kun je nooit goed doen. Er zijn altijd veranderingen die als gevolg van de aanpassingen ontstaan, en dan gaat het erom dat je de meest acceptabele veranderingen neemt. Je ziet ook andere aspecten in andere richtlijnen terug komen dat overlapt elkaar allemaal, zoals de openbaring van informatie geldt ook voor andere richtlijnen en wordt geregeld in deze richtlijn.

Heb ik daar een mening over...geen professionele mening.

Maar als de Commissie de richtlijn nu zo gaat doorvoeren wat vindt je daar dan van? Gaat het dan helemaal mis?

Ik heb daar niet goed over nagedacht en geen antwoord op.

Wat zou je anders willen zien zoals het nu gaat?

Vanuit mijzelf en eigen betrokkenheid, ik zou graag meer willen helpen als ze dat zouden willen. Als ze mij willen dan ben ik bereid te helpen.

Denk je dat het belangrijk is om jou erbij te betrekken meer?

Geen idee.

Inhoudelijke vragen:

De Commissie beschrijft gedetailleerde uitwerkingen in de richtlijn die behoren tot de beleidsruimte van de lidstaten, wat vindt je van de toenemende eisen en dominantie van de Commissie?

Ik vind zoals de gedelegeerde handelingen nu beschreven zijn voor niet-essentiële elementen niet duidelijk genoeg om daar mee akkoord te kunnen gaan. De Commissie heeft natuurlijk eigen belangen en interesse ze zijn niet altijd even duidelijk over zulke zaken. Om de Commissie los te laten en hun gang te gaan vind ik nu persoonlijk te overdreven.

Heeft het RIVM ook te maken met de Europese Commissie of werken jullie alleen voor de Nederlandse overheid?

Ik kan alleen voor mijn eigen afdeling spreken, en dat weet ik niet zo goed. Ik denk dat wij niet direct voor de Commissie werken, maar wel in direct via organisaties. Een van mijn werkzaamheden is bij de uitvoeringsorganisaties van REACH vanuit Nederland en die gaan samen met de ministeries naar Brussel om daar te onderhandelen met de andere lidstaten. Ze hebben meer indirecte banden. Het gaat bij Seveso bijvoorbeeld via mij, Anneke, de PV en dan de Commissie. Dit geldt ook voor andere richtlijnen, dus ik denk niet dat wij directe contacten hebben met de Commissie.

Maar je hebt toch deel genomen aan een technische werkgroep voor Nederland over de inhoud van Seveso?

Ja een technische werkgroep maar niet voor Nederland voor advies aan de Commissie over de technische inhoud. Het is mij alleen niet helemaal duidelijk hoe het technische gedeelte van Seveso III tot stand is gekomen. Dit voorstel wijkt namelijk af van de discussie van de technische werkgroep. Daar zit een verschil in en daar geven zij argumenten voor, maar of die echt goed onderbouwd is vind ik niet. De technische werkgroep bestaat uit geïnteresseerde landen en de industrie, daar waren ideeën van iedereen over het onderwerp en hoe het aan te pakken. Daar heeft ook iedereen zijn eigen belang, want ieder land wil iets anders. Wel was het een technische inhoudelijke werkgroep waar iedereen zich afvroeg hoe kunnen wij dit doen want het is absoluut niet gemakkelijk, voor veel stoffen met gevaarlijke eigenschappen hebben wij een goede oplossing kunnen vinden. Voor sommige stoffen acuut toxisch was niet makkelijk, die is na zes vergaderingen geen overduidelijke unanimitéit en de beste oplossing over de constructie van de indeling die het meest veilig is. Dat is de technische werkgroep en na de vergaderingen heeft de Commissie gezegd wij nemen dit over en hun eigen mensen en werkgroepen ingezet om het verder uit te werken en bekijken.

Dan heeft de technische werkgroep geen invloed gehad op Commissie?

Ja, dat klopt, precies ondanks het werk wordt het advies niet aangenomen.

Dat is frustrerend, maar zo is het.

RIVM missie en visie en samenwerking met ministerie, bepaalde procedures waar jij je aan moet houden?

RIVM missie en visie zijn wetenschappelijk onafhankelijk onderzoeksinstituut voor de Nederlandse overheid, maar we doen ook opdrachten voor andere internationale organisaties. Maar we zijn wetenschappelijk onafhankelijk dus we doen geen opdrachten voor bedrijven en industrie.

Hoe wij omgaan met de opdrachtgevers, daar zijn relatie en procedures voor opgesteld en plannen en communicatielijnen. Zodat alles goed verloopt en dat er op ieder niveau vertrouwen en respect is tussen de actoren die samenwerken.

Afsluitend

Het is waanzinnig ingewikkeld op uit te leggen hoe het werkt. Iedereen heeft verschillende achtergronden en dan is het moeilijk het goed uit te leggen hoe de technische inhoud in elkaar zit. In die technische werkgroep zaten altijd mensen van I&M en nooit SZW. Dus dat contact en die samenwerking tussen SZW en I&M hebben ze onderling geregeld. Ik vind het goed dat er communicatie is tussen de ministeries, ze hoeven het niet alleen op te lossen.

Interview 4. Ministerie van Infrastructuur en Milieu Sander Kneepkens

Op 27 april heb ik Sander Kneepkens geïnterviewd hij is wetgevingsjurist bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu bij de afdeling Bestuurlijke en juridische zaken.

Algemene vragen

Hoelang werk je hier en wat zijn je taken?

Sinds 2008 ik heb hiervoor een trainerschap gedaan als wetgevingsjurist en dat is ook mijn functie hier bij het ministerie. Dat houdt in dat beleidsvoorstellen juridisch op de juiste manier geïmplementeerd worden. Dat betekent bijvoorbeeld dat als je een wet wilt maken om een bepaald milieuprobleem te bestrijden dat die op de juiste manier in de wet komt. Ook de procedure van die implementatie moet goed verlopen, eerst ambtelijk afstemmen en dan gaat het naar de ministerraad en de Raad van State, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. Dit traject daar zitten ook spelregels aan waar ik me mee bezig houd.

Hoe ben je betrokken geraakt bij Seveso III?

De regelgeving van de Seveso richtlijn is al een bestaande richtlijn en in Nederland geïmplementeerd in BRZO. Daar heb ik een aantal wijzingen van gedaan, dus ik ben een beetje op de hoogte van deze richtlijn. Ze zochten een wetgevingsjurist om in dit dossier mee te draaien en toen kwam ons afdelingshoofd bij mij terecht.

Wordt er door jouw afdelingshoofd bepaalde eisen gesteld aan jou betrokkenheid, waar je goed op moet letten welke aspecten?

Ten eerste is het een vrouw, val wel mee, ik word behoorlijk vrij gelaten. Wel met de Aarhus bepaling en mijn twijfels daarover dat koppel ik terug aan haar, met de vraag of het belangrijk is. Als het belangrijk is moet ik daar mijn aandacht op vestigen en me daar hard voor maken. En dat is ook het geval nu.

Is er vanuit het ministerie in het algemeen een bepaalde perceptie waarmee je het dossier behandelt?

Dat hangt van mijn directie af, wij zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de wetgeving en de procedure, maar niet voor de inhoud. Dat is hoe de rechtsstaat werkt. Afgeleide rol hierin, hoeveel bedrijven er bijvoorbeeld gaan vallen onder de wetgeving, weinig of veel daar hebben wij niks mee

te maken. Dat ligt bij het beleid in dit geval Anneke Raap. Daar vinden wij als juridische dienst niet zoveel van. Maar wel van de overgang van de huidige richtlijn naar de nieuwe richtlijn niet goed geregeld is dan vinden wij dat een juridisch probleem dat er door de wijzing van de huidige richtlijn opeens nieuwe bedrijven gaan vallen onder de richtlijn, dat vinden wij wel een probleem. Dat is trouwens het geval hier en dat vinden wij een serieus juridische probleem.

Vind je het moeilijk om het inhoudelijke beleid te scheiden van de juridische procedures?

Ja, ik vind dat heel moeilijk ja. Dat hebben mij collega's ook. Ik ben van nature vrij geel (kleuren types) dus ik ben er strak op dat soort zaken het gescheiden te houden. Het heeft ook te maken met mijn kennis erover. Ik weet er gewoon niks van af. Maar het gaat ook bij ons om de procedure. Wij zijn juridische zaken maar ook bestuurlijke zaken. Bestuurlijke zaken gaat over de procedure hoe het moet verlopen. Het belangrijkste is om de minister niet in de verlegenheid te brengen. Daarnaast is met het nieuwe kabinet afgesproken om minder regels te maken, ze willen steeds minder regels, zo kijk je dan ook naar de richtlijn. Daar staat juist in dat ze meer regels willen. Dat is niet wat wij willen in Nederland, volgens mij willen Anneke Raap en Simone Wiers dat ook niet. Als dit nou niet zou worden opgemerkt door hun dan zou ik daar wel wat van zeggen. Als er meer regels bijkomen en zij maken daar geen punt van, zou ik zeggen we hebben een afspraak met het kabinet en houdt je daar ook aan. Dus op die manier kijk ik dus wel een beetje naar de inhoud.

Het is lastig want als je Aarhus pakt is het regelgeving, maar als je het hebt over administratieve lasten en openbaarmaking van in formatie heb je het over inhoud toch?

Goed samengevat, vergeten te zeggen: Aarhus is een internationaal verdrag waar Nederland lid van is, dus je kunt niet zomaar van de bepaling afwijken. Dat kan wel maar dan moet Europa dat verdrag opzeggen en dat kan natuurlijk niet zomaar. Het is heel inhoudelijk maar tegelijk ook juridisch, er zit een juridische component aan want het is een verplichting waar je, je aan moet houden. Daar komen wetgeving en inhoud dicht tegen elkaar te liggen. Dat geldt bijvoorbeeld minder voor de stoffen, dat staat er los van dat is technische inhoud en is gescheiden.

Heb je tijdens de samenwerking met de andere actoren het idee gehad dat er minder naar je geluisterd is hierin?

Het hele project van de dossierteams is vrij jong hier. Dat vind ik goed iedereen kan daarin zijn zegje doen als hij of zij dat wilt. Ik vind wel als ik de nationale regelgeving maak het stuk waar je wetsartikelen in komen te staan wet amvb die worden door ons gemaakt en aan de minister gegeven als ik het ergens niet mee eens ben dan schrijf ik het niet op en dan laat je directeur maar komen dan ben je als directie op nationaal niveau erg machtig, maar dat is niet het geval bij Europese wetgeving, dus in ene dossier team ben je minder machtig als juridische directie. In ene dossier team luister je naar elkaar en gaat er een fiche uit, maar er hoeft geen paraaf op van onze directie om het goed te keuren, dus heb je dan geen macht op dat moment, het wordt via beleid aangeleverd aan de minister.

Dus dat betekent dat als jij wat te zeggen hebt en zij vinden dat onzin dat je daarin niet gehoord word?

Ja, dat is zeker zo en dat is ook al wel een paar keer gebeurd, dat ik me druk maak over bepaalde artikelen en zij dat onzin vinden.

Dus het enige wat je kunt inbrengen is je juridische kennis, want Anneke Raap heeft ook een juridische achtergrond heb je het idee gehad dat jullie botsen daardoor of elkaar juist beter begrijpen?

Allebei, ja want we botsen af en toe maar op andere punten zijn we het ook wel eens. Zij heeft daar wel meer overgewicht in, dat gevoel heb ik wel een beetje ja. Wat dat betreft zou ik het ook willen terugkoppelen aan mijn directie omdat het nog zo kort gaande is of wij onze positie niet

beter in kaart moeten brengen. Misschien moet ik minder actief zijn en minder punten aanleveren en me minder bemoeien met de richtlijn, maar de punten die ik aanlever moeten wel gehoord worden en meegenomen worden.

Is dat de enige manier waarop jij misschien invloed kan uitoefenen op het besluitvormingsproces, via jouw directie?

Ja, dat is zo, als wij wetgeving moeten maken en die moeten aanleveren bij de minister en er staat geen paraaf van de directie onder dan is de kans dat de minister het tekent zeer klein. Het kan wel zijn dat een andere directeur van een directie langskomt en moeilijk gaat doen daarover en dat wij zeggen nou vooruit we tekenen. Of we bieden een nota aan dat we iets afraden aan de minister over wat een andere directie wil, dan wil dat nog niet perse zeggen dat het ook afgewezen wordt maar de kans is wel groot. Hierbij is het anders, want het ligt bij beleid, bij Aarhus kan ik daar over twisten.

Waarom ligt het hier bij Seveso anders?

Ik denk dat er niet goed over nagedacht is. Het wordt gecoördineerd door IZ en die hebben er op die manier niet goed naar gekeken. Normaal bestaat een dossierteam alleen maar uit beleidsmedewerkers. Wij hebben een hele andere kijk op een richtlijn vanuit juridisch standpunt.

Waarom zijn jullie er dan bij gevraagd door IZ?

Omdat heel vaak de richtlijn wordt voorbereid om te implementeren en dan blijkt dat volgens de Nederlandse wetgeving niet te kloppen en moet heel de nationale wetgeving op de schop worden gegooid. Zo iets als Aarhus kan zo iets zijn en als dat zo door gaat dan hebben wij wel een probleem en moeten we flink aan de slag om alles aan te pakken. Daarom is de Aarhus bepaling ook zo anders dan andere wetgevingen omdat het in Seveso is geregeld.

Ben je tevreden met het Nederlandse standpunt dat nu gevormd is?

Nou jawel, maar ik was graag een keer meegegaan naar Brussel naar de raads werkgroepen. Op een gegeven moment heeft Bulgarije een aantal van de vergissingen opgemerkt met betrekking tot Aarhus, en op dat moment moet je daar dan bij aansluiten vind ik. Als ik erbij was geweest was ik me daarbij aangesloten en had je die invloed gehad en kunnen voorstellen het nog eens lang te lopen waar de problemen zitten.

Op dit moment ligt de nadruk op de reikwijdte en de administratieve lasten toch en niet zozeer op Aarhus?

Ja, dat klopt ik denk ook dat, dat een zeer kansloze strijd gaat worden. Terwijl dat vanuit mijn directie de zwaarste inzet is, want dat heeft gewoon grote gevolgen voor de wet Openbaring van bestuur en Milieubeheer, die je dan moet gaan aanpassen. Ik zie daar het nut en noodzaak niet van in.

Is er nog ene mogelijkheid dat je daar iets aan kan doen, om de noodzaak van jullie belang te benadrukken?

Wat ik kan doen is het uitschrijven van het voorstel, want wat ze nu hebben aangepast in het nieuwe voorstel is eigenlijk zo minimaal dat het niks betekend. Dan wordt het misschien eens tijd een stuk aan te leveren als voorstel voor de Aarhus bepaling. Ik denk dat Anneke Raap het daar best wel mee eens is en binnen die groep ook wel draagvlak voor is. Je moet je toch heel actief opstellen, en dat valt mee hier. Je ziet niks terug van de details die besproken zijn in de vergaderingen, dat is heel mager.

Denk je niet dat, dat komt door de invloed van de PV en IZ die vooral het proces volgen in plaats van de inhoudelijke zaken?

Ik denk wel dat wat ik over Aarhus heb dat, dat veel eerder naar voren gebracht had moeten worden. Nog eerder dan dat het al is gebeurd. Ik vind het ook heel schimmig wat er vooraf is gebeurd, met betrekking tot Aarhus. Want die voorstellen worden gewoon rondgestuurd en ook over dit onderwerp wat er door Nederland ingezet is bij de vorming van het voorstel is heel schimmig. Ik heb dat wel rondgevraagd maar niemand weet dat echt. Op het moment dat het geschreven wordt door de Commissie is het ook geen afgang als het anders geschreven moet worden en je ze daar op kan wijzen. Nu is dat een heel ander verhaal.

De Commissie doet weinig met het advies dat ze krijgen. Eigenlijk zou je nog eerder de teksten van de Commissie moeten inzien in de niet formele fase, mar ik weet niet hoe dat werkt en rondgestuurd wordt.

Bij IZ hebben ze ook gedacht in het begin dat het om een kleine wijziging zou gaan van de huidige richtlijn, zoals de Commissie het gepresenteerd heeft. Terwijl dat niet is, er is iets mis gegaan maar waar wee tik niet.

Inhoudelijke vragen

De Commissie beschrijft gedetailleerde uitwerkingen in de richtlijn die behoren tot de beleidsruimte van de Lidstaten, wat vindt je van de toenemende eisen en dominantie van de Commissie?

Het is juridisch ontzettend interessant, als je onderscheid moet maken tussen juridische en persoonlijke mening. Daar ligt een groot verschil tussen. Want juridisch gezien Verdrag van Lissabon, daar zijn afspraken over gemaakt mbt tot gedelegeerde handelingen. Dat is vrij evident dat er door de Commissie hier een hele ruime uitleg wordt gegeven van wat er kan worden geïnterpreteerd. Als ze dat een keer doen dan doen ze het snel weer, dus als je het niet goedkeurt dan kun je bij andere richtlijnen niet tegengaan. Wat er in het Verdrag van Lissabon is afgesproken een paar jaar geleden dat ze dat nu overschrijden. Het mag alleen over niet -essentiële onderdelen gaan en het gaat hier duidelijk over essentiële onderdelen.

Van de andere kant persoonlijke mening, is milder, omdat ik niet zou weten hoe het anders zou moeten. Als ik kijk naar mijn eigen werk als het om lijsten gaat waarnaar ik kan verwijzen in bijlagen dan is dat wetgevingstechnisch als die lijst behandeld wordt bij comitologie nog steeds dezelfde verwijzing hebt, dus voor mijn werk hoef ik dan niet veel aan te passen. Je geeft als land heel veel macht aan de Unie en de vraag is wil je dat? Eigenlijk is dat juridisch onder de maat en in strijd met de afspraken die gemaakt zijn in Lissabon. Mar ze hebben zo veel haast, en dat is ook een punt die haast.

Is haast een rede om alles onnauwkeurig samen te stellen en een excuus om het dan te accepteren?

Ja, ik ben bang van wel, met mijn werk is het vaak ook zo en dat is politiek van belang. Je hebt namelijk nooit voldoende informatie en hoe meer je zoek hoe meer gedetailleerde informatie je vindt. Op een gegeven moment moet je ook zeggen, nu is het voldoende en we gaan verder. Dat die hakbijl valt is goede planning. Het moet maar.

Heb je veel last van het politieke spel in je werk?

Dat valt wel mee, maar het moet gewoon gebeuren, er staat een deadline die is gewoon zo. Bijvoorbeeld die CLP, classificatie van stoffen is toen der tijd ook aangenomen door lidstaten, dus nu hebben we eigenlijk niet zo veel te klagen want dan hebben we ook boter op ons hoofd, want we hebben er zelf mee ingestemd. Je kunt geen verordening in het leven roepen zonder ook de Seveso daarop aan te passen, dat hebben we niet gezegd van denk daar maar een over na. We hebben het aangenomen en nu moet het op elkaar worden afgestemd. Wij zijn deels verantwoordelijk voor dit probleem als lidstaat. Dan ben je te laat. Die CLP is vreselijk ingewikkeld wel.

Wat er wel vergeten wordt hier en niet duidelijk is, is hoe is de Commissie in het verleden omgegaan met die gedelegeerde handelingen? Misschien maken ze er wel haast geen gebruik van en als het op een hand te tellen is dan vraag ik me af, waar hebben we het dan over. Maar het is wel heel vervelend voor bedrijven.

De Commissie wil nog meer openbaarheid van bedrijfsinformatie voor het publiek, zodat de omgeving op de hoogte is van de gevaarlijke stoffen die het bedrijf bezit en de mogelijk gevaren ervan bij een ramp. Deze bedrijfsinformatie kan wel weer zorgen voor de vergroting van een terroristische aanslag, wat vindt je daarvan?

Het Verdrag van Aarhus daar hebben we voor getekend en dat betekent dat informatie gewoon openbaar moet zijn in Nederland. Daar onder valt wel behoudens redenen waardoor je informatie mag weigeren. Je moet dan kijken hoe dit voorstel daar in past. Ten tweede is er milieu informatie. Op moment dat het over veiligheid gaat kan je zeggen dat is geen milieu informatie en valt het niet onder Aarhus, dat is af en toe een truc van juristen. Milieuaspecten daar zitten we aan vast aan het verdrag en dat moet je vrijgeven. Een richtlijn is gewoon lager dan een verdrag en dat staat gewoon niet ter discussie op dit moment. Ik vind het dus erg raar dat de discussie over die gaat waar het niet over kan gaan. Het is heel moeilijk. Ik heb het met collega's erover hier en die zijn het niet met elkaar eens. Je hebt drie pijlers van het verdrag en wij hebben voor iedere pijler een expert en die zijn het niet met elkaar eens over de pijlers. Je zou die discussie in deze richtlijn ook niet moeten voeren. Gewoon erin zitten voor deze milieu richtlijn is Aarhus van toepassing. Dan heb je geen probleem. Het is echt een raadsel waarom ze het zo doen.

Vind jij dat jouw belang genoeg terug komt in het Nederlandse standpunt?

Ja, dat vind ik wel, ik denk dat Anneke Raap wel hetzelfde erover denkt. Ze verwoordt het anders en misschien wel beter omdat ze niet zo diep in de juridische termen en stof zit dan ik. Ze heeft geschreven dat het verdrag al bestaat en dat dat niet nog eens geregeld moet worden in de richtlijn. Dat vind ik wel goed. Alleen het lijdt niet tot schrappen van die bepalingen.

Maar waarin voel jij je dan niet gehoord, want dat zei je eerder in het interview?

Waar ik niet helemaal blij mee ben is dat ik aanvoel dat we dit toch we gaan verliezen. We zijn te laat met het inbrengen van de problemen met Aarhus. We gaan het toch verliezen er wordt niks aangedaan omdat de nadruk toch wordt gelegd op de reikwijdte en administratieve lasten. Wat je dan moet doen is 'damage control', de bepalingen gaan er niet uit, maar dan moeten we zorgen dat we er zo min mogelijk last van hebben. In de richtlijn zijn er bepaalde delen van Aarhus wel en niet van toepassing de hele tijd de vraag is dan wanneer is het dan van toepassing? Ik heb allemaal moeilijke vragen zou het nodig zijn geweest als je die bepaling er niet in had opgenomen, je gaat ze ook niet schrappen. Als je nou in de artikelen verwijst naar Aarhus is er geen probleem. Dan ben je minder afgegaan als Commissie en kun je het spel meespelen, dat was mijn koers het liefste geweest. Ik hoop dat het niet geaccepteerd wordt want dan hebben wij een wetswijziging te pakken omdat Aarhus in onze Nederlandse wet is vastgelegd, dus als je nu hier een andere uitleg van Aarhus hebt dan die wij hebben dan moet dat worden aangepast. Dan moet je een wetsvoorstel indienen en dat is heel vervelend want dat kost ons een jaar extra om het te implementeren. Dan haal je de deadline niet.

Ik heb niet het idee dat de andere betrokken actoren denken dat de deadline niet haalbaar is, dat staat ook in het standpunt?

Ja, dat is lastig want ik heb bijvoorbeeld aan Simone Wiers gevraagd of de arbowet geen last heeft van die informatie openbaarheid, zij zei van niet en ik ben dat nagegaan maar dat is dus wel zo. Dat is het lastige eraan. Het gaat om zulke juridisch technische kennis dat andere ministerie eroverheen kijken. Dat is erg lastig kijk bijvoorbeeld bij Wim Klijn van V&J ook. Tegen hem heb ik ook gezegd kijk er eens naar want het gaat ook om de wet veiligheidsregio's en dan krijg ik niks terug. Maar ik kan er geen oordeel overgeven, want het is hun beleidsterrein en daar ga ik niet over.

Heb jij daar veel moeite mee?

Nou ik zit er wel mee maar ja als er niks mee gedaan wordt. Wij zijn wel heel vooruit lopend hier met de dossierteams, want op andere ministeries hebben ze dat niet.

Maar er komt niemand opdagen bij het dossierteam?

Ja, dat klopt en dan wordt er niet over gediscussieerd en dan gaan ze de richtlijn implementeren en is de schade gedaan.

Denk je dat de uitvoerende diensten van I&M, de gemeenten en provinciën veel problemen gaan krijgen met deze richtlijn om het uit te voeren?

Je hebt een Seveso inrichting en een handeling inrichting en iemand doet een informatie verzoek dan is het niet handig als er andere spelregels gelden voor twee inrichtingen. Als je er geen goede reden voor hebt is dat extra werk, je moet de mensen opnieuw instrueren, cursussen geven, je moet informatie gescheiden bewaren anders weet je niet meer voor welke inrichting welke informatie je mag verstrekken. Dat is een heel gedoe.

Vind jij dat de uitvoerende diensten bij het dossierteam aanwezig hadden moeten zijn?

Als het een nationaal beleid was dan waren ze aanwezig geweest want dat moet. VNG en IPO moeten de uitvoering van het beleid doen, dus ik begrijp ook niet zo goed waarom ze er niet bij zitten. Ze hebben ook heel veel kennis van de praktijk. Het is interessant ook als ze erbij zitten omdat ze va andere aspecten mee afweten, dus zo mis je de extra kennis.

Maar beleid en uitvoering zijn gescheiden taken?

Dat is misschien wel zo maar in de bepaling waarin de regelgeving ten uitvoer wordt gebracht, daar staat in dat bij het opstellen van beleid de uitvoerende diensten, gemeenten en provinciën erbij moeten zitten en zo doen wij dat ook bij nationaal beleid. Als zij er niet bij zitten dan doet de Raad van State er ook moeilijk over van waar is de brief akkoord van de VNG en IPO. Normaal zouden ze erbij zitten dus het is toch wel gek dat, dat hier niet is.

Wat vind je van de betrokkenheid van SZW en V&J vindt je het goed dat ze erbij betrokken worden?

Ik vind dat erg goed, SZW heeft heel veel ingebracht, maar V&J niet. Je moet prioriteiten stellen dat snap ik wel maar ze hadden wel wat kunnen terugkoppelen over de wet veiligheidsregio's en terrorisme gevaar waar deze richtlijn wel mee te maken heeft. Wij gaan hier over milieu en alles wat er buiten ligt gaan we niet over dat is ook wel overdreven, maar zo werkt het wel dan.

Want andere ministeries hebben er verder geen belang bij net als economische zaken?

Nou dat valt tegen, want bij EL&I ligt mijnbouw en mijnbouw valt ook onder Seveso en de Europese definitie van mijnbouw is anders dan de Nederlandse definitie van mijnbouw. De Nederlandse definitie is dat als je gevaarlijke stoffen opslaat in mijnen dan is dat mijnbouw in Nederland. In Europa valt dat onder opslag van gevaarlijke stoffen en dat is Seveso. Daar ligt op dit moment in de Nederlandse regelgeving een gat en met iemand van EL&I ben ik dat nu aan het herstellen. En die krijgen dan nu dus wel te maken met de nieuwe richtlijn, want daar valt mijnbouw onder. Gas opslag in lege mijnen bijvoorbeeld en nu is EL&I wel geïnteresseerd, daar komen ze nu pas achter. Maar nu kunnen ze nog maar weinig inbrengen.

Wat is dan nu de volgende stap nog die er genomen kan worden?

Nou wat goed zou zijn is om buiten de vergaderingen om landen te benaderen om te kunnen samenwerken daarmee. Ze kunnen nog wel wat zeggen over het onderdeel mijnbouw en ze zouden

de kwaliteit kunnen verhogen van het standpunt door er naar te kijken. Ik verwacht voor EL&I dat er weinig nog te doen valt.

Kennelijk wordt er niet goed naar z'n fiche gekeken, oow dit gaat niet over ons dus laat maar. Er wordt niet kritisch naar gekeken. En in het fiche staat duidelijk dat de consequenties groter zijn dan de Commissie impliceert. Maar er wordt alleen gekeken naar het onderwerp, o dat is milieu en daar hebben wij niks mee te maken.

Heb je veel met IZ te maken gehad?

Nee, ik heb dat niet echt nodig gehad, wat ik niet goed begrijp maar ik kan me vergissen is dat je dan IZ hebt en je hebt de PV ik neem aan dat IZ en PV duidelijk taak verschillen hebben, maar de rol van IZ in het hele proces is me niet helemaal duidelijk. Het is niet duidelijk hoe ze sturen of wat hun sturende rol is bij de dossierteams.

Denk je dat ze te passief in de communicatie zijn geweest met betrekking tot het dossierteam, waarbij mensen niet op komen dagen?

Ze hebben doorgegeven wanneer de dossierteams zijn en er reageert niemand, maar jij bedoelt dan van dat je dan toch nog extra de personen benaderd als je merkt dat bepaalde onderwerpen van belang kunnen zijn. Beter de informatie door spelen. Ik heb ook niks van het bedrijf leven vernomen, terwijl de Duitse industrie er fel heft gereageerd.

Wat ook lastig is, is waar ligt nu eigenlijk de eind verantwoordelijkheid, want het lijkt alsof dat bij IZ ligt maar nu zo na de vergaderingen is het toch meer richting beleid gegaan. Dat proef ik een beetje in deze groep. Want beleid is wel dominant.

Maar ik heb gemerkt dat IZ bepaald wat voor strategie er wordt gespeeld in Brussel en waar je het beste op in kan gaan en niet dus dan hebben zij daar weer meer macht en sturen beleid aan goed hun punten te onderbouwen maar geven ook duidelijk aan wat wel en niet ingebracht kan worden:

Ja dat klopt, misschien moeten er duidelijker worden vastgesteld wie welke taken en rollen heeft. Dat je weet hoe je reageert op elkaar.

Heeft I&M beleid het gezag in de samenwerking?

Ik vraag me af of dat ook helemaal de staatsrechtelijke lading dekt want voor zover het om arbeidsomstandigheden gaat is in Nederland de minister van SZW daar over gaat en dat zou ook een beetje gek zijn hier dat zij dan het enige gezag heeft. Op die punten moet je de leiding overnemen en als het om milieu gaat bepalen wij het. Als het gaat om de arbeidsomstandigheden dan ligt het bij jullie. Dat is het probleem ook van deze richtlijn het is een moeilijke richtlijn voor Nederland omdat het drie verschillende beleidsterreinen betreft. De ministeries hebben ieder een eigen wil en dan wordt het moeilijk want deze richtlijn maait door alle drie de wetten heen. Dat is moeilijk voor de onderhandelingen. Maar dat is het idee van dat fiche dat het verantwoordelijke ministerie wordt aangewezen en dat zijn wij, de vraag is of dat eigenlijk wel klopt.

Interview 5. Vereniging Nederlandse Chemische Industrie Macco Korteweg-Maris

Op 3 mei 2011 heb ik Macco Korteweg-Maris geïnterviewd over zijn rol bij de Nederlandse standpuntvorming over Seveso en zijn belang daarin. Dit interview is gehouden bij het VNCI gelegen in het Castellum in Forepark Den Haag.

Na een korte introductie over mijn onderzoekscriptie begonnen met de algemene vragen.

Algemene vragen

Wat voor werk doet u en wat houdt het precies in?

Mijn werk omvat arbeidsomstandigheden logistieke veiligheid en externe veiligheid. Arbeidsomstandigheden doe ik omdat ik bij SZW gewerkt heb en daar veel met arbo te maken had. Ik ben dus wel thuis in de arbeidsomstandigheden en heb me bezig gehouden met de arbeidscatalogus die uit is gekomen. Later is daar externe veiligheid bij gekomen, want arbeidsveiligheid en externe veiligheid hangt nauw met elkaar samen. Ook heeft externe veiligheid invloed op interne veiligheid en daar doe ik ook nog logistieke veiligheid bij.

Het belangrijkste is veiligheid en met name externe veiligheid, de regels tegenwoordig worden steeds strenger op gebied van externe veiligheid. Vroeger had je de fabrieken die in the middle of nowhere stonden en daar kwam dan bebouwing omheen van mensen die er gingen wonen. Op een gegeven moment moesten de fabrieken maatregelen nemen voor de veiligheid van de omwonende. De regelgeving voor de omgeving wordt steeds strenger en we accepteren steeds minder risico's en de overheid blijft verkondigen dat absolute veiligheid mogelijk is in dit land dat gaat ten koste van de bedrijven. Bij ieder incident krijg je dan de vragen hoe heeft dit kunnen gebeuren en hoe is het toch mogelijk en het mag nooit meer gebeuren en we gaan nog strenger controleren dat schiet niet op. As je kijkt naar de impact die de Moerdijk brand heeft gehad op de manier van werken van bedrijven die proberen te regelen dat de zaken op orde zijn en overleg hebben met bevoegd gezag en dat gaat niet door, u moet het nu binnen twee weken regelen, alleen maar angst.

Want hier behartig jij alle belangen van de Nederlandse Chemische Industrie?

Ja, in principe de chemische bedrijven die lid zijn van onze vereniging, maar in zekere zin voor alle chemische bedrijven in Nederland ja. De chemische industrie is natuurlijk erg groot, want alle bedrijfjes die chemicaliën kunnen kopen kunnen ermee aan de slag en dat is natuurlijk geen echte chemische industrie, maar oké wij behartigen de belangen van de chemische industrie in zijn algemeenheid.

Kijk je vanuit de belangen van bedrijven ook naar de Seveso richtlijn?

Ja, wij kijken bijvoorbeeld ook naar de nieuwe regelgeving van Seveso en zien het cultuuraspect erin terug komen en dat juichen wij van harte toe. Over de veiligheidscultuur wordt in de omringende landen vragen over gesteld daar niks mee gedaan wordt en zij zich af vragen of het allemaal nodig is en het wel kan. Wij vinden dat een belangrijk aspect om te meten in bedrijven want het is belangrijk voor de veiligheid intern. Zit het bij het management goed tussen de oren dat veiligheidsaspect, want ze roepen het allemaal wel, die mensen die het niet goed tussen de oren hebben willen dat ook niet zien zo. Net als de directeur van ChemiePack die bij Pauw en Witteman die zich alleen meer beklaagd over hoe heeft het kunnen gebeuren want we waren zo goed bezig en deden alles wat de overheid vroeg. Ja, dat is net een stap te laag.

Merk je iets van het nieuwe kabinet dat ze minder lasten willen voor bedrijven vanwege invloed van VVD?

Ja, daar merken we wel wat van. Bijvoorbeeld de ARIE-regeling dat bij jullie ligt die wordt bijna opgeheven. Nou zitten wij niet te wachten op afschaffing van z'n regelgeving want er zitten hele goede punten in, maar het overlapt op sommige punten ook de BRZO regelgeving en het wijkt op een aantal punten af. Dat vind ik dan jammer dat je weet nieuwe regelgeving moet verzinnen en daar door allemaal verschillende regels krijgt. Dan kun je beter aansluiten bij wat er al is bij de Europese regelgeving en die lijn volgen. Maar hier hebben ze de gedachte wij gaan het ultieme veiligheidsbewustzijn creëren of verzinnen, dat werkt niet.

Inhoudelijke vragen

Ik heb uw artikel gelezen over de afschaffing van de ARIE regeling en de aansluiting van Nederland bij Seveso III, wat ik mij af vraag is, is dat de CLP verordening een wijziging is van het stoffen indelingssysteem waardoor de reikwijdte veranderd van de richtlijn en het mogelijk is dat er meer bedrijven onder Seveso gaan vallen daar is I&M bang voor wat vinden jullie daarvan?

Wij zijn daar ook bang voor ik heb het ook met RIVM over gehad die zijn daar ook mee bezig. Die zijn het niet helemaal eens met onze benadering, die vinden het ingewikkeld, om te kunnen vertellen wat er nu precies veranderd is, maar dat is een detail. Ik probeer er nu achter te komen welke bedrijven er nu onder gaan vallen met de nieuwe indeling van de stoffen. Er komen bij mij misschien 1 of 2 bij, mijn groep bedrijven zijn grote bedrijven, wij hebben er nu ongeveer 70 die lid zijn van de vereniging, met ongeveer 140 vestigingen. 90 % van die bedrijven zijn BRZO plichtig, maar er zijn ook 10 tot 15 bedrijven die niks zijn en ook niet onder ARIE regeling vallen. Die hebben de kans dat ze eronder gaan vallen, en dat vind ik op zich niet erg. Als deze bedrijven een veiligheidsbeheerssysteem zouden hebben zou dat geen kwaad kunnen. Ik ben wel benieuwd bijvoorbeeld naar bedrijven als glasblazers, als die 50 ton gevaarlijke stoffen hebben dan vallen ze onder de nieuwe Seveso III richtlijn. Ik zou het absurd vinden als dat zou gebeuren ze BRZO plicht te maken, dat moet je niet willen. Ten eerste niet omdat dan de aandacht van de inspectie ook naar dat soort bedrijven moet gaan en je moet het niet vervuilen dat als er daar iets mis gaat dat dan de hele chemische industrie imago schade oploopt. Dan trekken ze ons mee in de negatieve aandacht. Ik zou liever minder bedrijven hebben, en dat we ons gaan focussen op de bedrijven waarvan we weten dat het daar slechter is. Dat is waar het bij BRZO om gaat, we moeten niet denken dat we het bos kunnen vergroten en dan die ene boom nog kunnen vinden in het bos. Dat gaat niet werken, dus concentreer je op die groep van 400 bedrijven en dan het liefst wat minder nog.

Dan is het juist toch ongunstig voor de industrie zich aan te sluiten bij Seveso?

Op dit moment is nog niet besloten dat de indeling zo gaat zijn, dus daar wordt nog over gediscussieerd. Ik heb de hoop dat het minder wordt de regelgeving, maar we kennen het van andere wetgeving want het wordt nu bediscussieerd in het Europese Parlement maar daar wordt het niet minder alleen maar meer.

Er staat in Seveso een groot artikel over de inspecties en de eisen voor de indeling van de inspecties om mee te gaan inspecteren, dan zou ik verwachten dat jullie daar niet blij mee zullen zijn?

Wat er staat daarover in Seveso dat gebeurd al in Nederland 1 keer per jaar inspecteren. Alles wat erin staat dat gebeurd al in Nederland. Wij zijn altijd al verder gegaan dan dat er verwacht wordt en dat is wel ons ding waar we niet blij mee zijn. Beloon de bedrijven die het al zo goed doen en er staat een keer per jaar een inspectie, maar er staat niet bij wat voor inspectie, dus dat kan ook heel klein en kort zijn. Wij gaan er van uit dat de overheid zich in de toekomst minder gaat richten op de bedrijven die het al goed doen en meer zich richten op de bedrijven waar ze van weten dat er iets mis is. Daar gaan we hard op inzetten als blijkt dat, dat niet zo is.

Hoe is jullie contact met de ministeries I&M bijvoorbeeld heb je enige inspraak in alles?

Ja, wij hebben contact met I&M, met Anneke Raap heb ik contact gehad over onze mening over de richtlijn en ik heb informatie gegeven over wat wij vonden van het nieuwe stoffen indelingssysteem. Maar niet zozeer inhoudelijk want wij kunnen ons aardig vinden in de Seveso richtlijn. Het gaat met name om de uitvoering straks van de omzetting van Seveso III naar de BRZO regeling. Daar valt nog iets te halen en dan met name managementsystemen en resultaat van bedrijven.

De enige reden waarom jullie benaderd worden is om de argumentatie van I&M te onderbouwen met informatie uit het veld?

Ja, wij hebben Seveso doorgenomen en onze mening geven en met name over de transparantie van de informatie verstrekking, dat je terroristen alleen maar de documenten hoeft te geven en dan weten ze de zwakke plek van het bedrijf precies te vinden.

Krijg je veel reacties vanuit het bedrijfsleven? Hoe gaat dat in zijn werking?

Nou wij sturen dan Seveso rond in februari hebben wij dat gedaan, met de uitleg erbij wat er gewijzigd is en wat het meeste van belang is voor de bedrijven. Deze manier van communicatie hebben we ook werkgroepen, arbeidsveiligheid, externe veiligheid en logistieke veiligheid en daar komt dan de richtlijn binnen en de mensen die daar het meeste bij betrokken zijn die zetten het uit naar de bedrijven. Daarna zetten we het nog uit bij een grotere Groupe bedrijven, en de hectiek is tegenwoordig zo het zijn 100 pagina's dus wij hebben voor die bedrijven alle relevante zinnen en artikelen gemarkeerd. Zodat ze dat snel kunnen scannen, toch moet je even de tijd nemen om het te lezen. Wij hebben wel aangegeven wat wij de belangrijkste zaken vinden. En daar hebben niet veel bedrijven op aangeslagen, het zijn geen zaken die erg zwaar wegend zijn.

Gedelegeerde handelingen noodplannen en VR?

Wel belangrijk, maar dat doen bedrijven meteen, die gaan geen jaar zitten wachten om dat te moeten doen. Dat vinden wij normaal en niks om tegen te protesteren. Wij vinden over het algemeen Seveso III goed.

Heb je wel het idee goed contact te hebben gehad met Anneke Raap hierover?

Ja, ja en met Robert Mout van de DCMR en met het RIVM zij zaten samen in de Commissie in Italië over de indeling van de stoffen de technische Commissie daarmee hebben we heel veel contact gehad en ook via CEFIC dan in detail verschillen we wel wat maar in de grote lijn willen we hetzelfde. Alleen ik zou het zo prettig vinden dat we wat feedback terug krijgen van de ministeries en dat moet ik vaak via informele bron horen en dat vind ik jammer. Maar mijn CEFIC kanalen zijn goed dus daar horen wij veel van. En die maken zich veel drukker om de Seveso richtlijn want die beweren dat 30% meer bedrijven er onder gaan vallen door de nieuwe indeling. Dat zie ik niet zo gebeuren.

Als je kijkt naar de bestaande bedrijven dat zijn er niet zo heel veel, maar als het gaat om de nieuwe bedrijven die erbij kunnen komen, die heb je niet in beeld. Moeilijk zoeken naar bedrijven.

Chloorbaden, koelinstallaties, ijsbanen, wasserij of koelbedrijf van een tuinbouwcentrum moet je niet willen. Die moet je misschien een paar keer controleren hoe ze alles doen maar verder niet die mensen lastig vallen, dat moet je niet willen. Daar is hun systeem veel te simpel voor dan ga je iets op een proces zetten wat te simpel is, ja dat gaat niet.

Heb je wel het idee gehad dat Moerdijk veel gevolgen heeft gehad voor de andere bedrijven?

Dat heeft invloed gehad op het verhogen van de inspecties en bevoegd gezag dat de regels strenger maakt. Dan dat in eerste instantie afgesproken was. Bijvoorbeeld bij bedrijven waar de officiële afstand tussen elkaar 10 meter moet zijn maar al 10 jaar 8 meter is. Daar is over gediscussieerd, maar dat kon wel. En door de gebeurtenissen met Moerdijk moet het opeens perse tien meter zijn. Maar je kunt dat bedrijf toch niet afbreken. Dan val je terug op de regels, dat heb ik vroeger ook meegemaakt bij de arbeidsinspectie toen ik daar werkte. Je moet blijven nadenken en niet alleen krampachtig aan die regels vast houden maar ook kijken wat er bij een bedrijf gebeurd en niet alleen de regels zomaar volgen, na denken van kan dit zo wel of niet en dat is ook bij BRZO zo. Daarom zijn die regionale veiligheidsdiensten zo belangrijk.

Veiligheidsregio's en daar vallen BRZO bedrijven onder. Nu is in Gelderland bijvoorbeeld hebben ze maar 2 BRZO bedrijven onder hun beheer. Dus die hebben heel weinig kennis van zaken buiten die bedrijven. Over het inschatten van risico's en hoe dat bij andere bedrijven kan, dat willen wij niet. Wij willen niet alles DCMR en arbeidsinspecties, de DCMR heeft geloof ik vier regio's waar onder de BRZO bedrijven vallen en allemaal een minimum aan bedrijven onder zich hebben en waar men kennis kan opbouwen en waarborgen. Zodat een keer per jaar een bedrijf geïnspecteerd kan worden en dan afvragen wat zijn nou de grote risico's. Kennis van zaken van inspecteurs ook, want dat wordt steeds minder omdat mensen weggaan.

Hoe ben jij van SZW beland bij VNCI?

Ik heb vroeger altijd in het bedrijfsleven gewerkt, ik heb ook nog bij ChemiePack gewerkt. Ik kom er nog ieder jaar, om te kijken wat er gebeurt. Ik heb ook nog bij een ander Chemisch bedrijf gewerkt dat zich ging vestigen in Frankrijk. Ik zelf woon in Noordwijk daar is niet zoveel chemische industrie. Toen heb ik gesolliciteerd bij SZW dat was net na de vuurwerkramp in Enschede en ik heb twee kleine kinderen en kon deels thuis werken. Maar dat was niks voor mij, ik heb teveel vertrouwen in de mens, om te zeggen dat iemand expres niet de zaak op orde heeft op gebied van arbeidsveiligheid. Toch vaak onwetendheid, als je je leven lang bij de inspectie werkt en telkens opnieuw dingen tegen komt die niet kloppen bij bedrijven dan wordt je daardoor ontmoedigd. Ik ging uit van het goede van de mens en gaf ze het voordeel van de twijfel, terwijl je moet handhaven en daarvoor ben je daar. Toen zag ik de advertentie voor VNCI en mijn voorganger ging weg en die kende mij van vroeger. De relatie tussen de VNCI en SZW was niet zo goed en dan is het altijd verstandig iemand in dienst te nemen die daar vandaan komt, de mensen kennen mij hier ook wel.

Maar je noemt jezelf wel beleidsmedewerker, waarom is dat?

Ik maak geen beleid hé, ik becommentarieer beleid en probeer beleid te sturen en met name ook de belangen uit de praktijk te behartigen bij de overheid. Ik heb natuurlijk van beide kanten ervaring, zowel uit de industrie als de inspectie dus die ervaring is alleen maar handig en meegenomen. Ook communiceert het gemakkelijker met oud collega's die ik dan opbel en vraag hoe het gaat.

Beter verhouding tussen SZW en VNCI?

Ja zeker, alleen de verhoudingen zijn anders en iedereen doet het op zijn eigen manier en eigen weg. Maar uiteindelijk kom je uit bij hetzelfde punt en omdat je weet hoe de processen lopen bij de AI dan weet je dat je moet doorvragen en waarom dan en wat is er dan. En vaak zijn er bedrijven die dan met klachten komen over de AI en dan bel ik op naar ze om te vragen wat er is gebeurd en vaak blijkt dan dat z'n bedrijf ook niet helemaal verteld wat er precies is gebeurd. Maar bij de BRZO van de arbeidsinspectie zitten niet alleen maar mensen die op de regeltjes gaan zitten, die kijken echt naar de risico's die binnen dat bedrijf kunnen gebeuren. En dan vraag ik wie was dan de inspecteur, ja die en dan en dan weet ik al genoeg. Sommige mensen hebben gewoon een verkeerde houding, het heeft ook erg te maken met sociale vaardigheden. En als ze al binnen komen en zeggen zo zo wat hebben we hier en een bepaalde houding aannemen, en de baas van het bedrijf doet ook zo ja dan gaat het niet goed.

Nog steeds blijft het probleem dat het niet duidelijk is hoeveel bedrijven er extra bij gaan komen of af vallen hoe gaan jullie daar mee om?

Ik heb al een paar keer daar met VNO en andere organisaties en RIVM mee over gehad. Ik heb een brief laten rond sturen naar alle chemische bedrijven in Nederland met een rekenen tool van onze dochter organisatie in België, zodat bedrijven kunnen uitrekenen of ze er onder komen te vallen of niet. Dan kun je heel eenvoudig zien als je bepaalde stoffen hebt waar je onder valt. VNO is de overkoepelende branche organisatie van alle branche en ik heb ze gevraagd het uit te zetten naar de bedrijven en doe er in jip en janneke taal toelichting bij dat ze gemakkelijk en snel kunnen kijken of ze schadelijke stoffen met een bepaalde waarde hebben dan kunnen wij zien of dat er onder valt en ook meteen de concurrenten, want een hele branche gebruikt een bepaalde stof en niet maar een bedrijf.

De kans is ook nog dat bedrijven die minder ton gevaarlijke stoffen hebben buiten de richtlijn gaan vallen vanwege de nieuwe indeling?

Dat blijf je altijd houden ook met bestaande regelgeving dat bedrijven er net buiten vallen. Ja, daar kunnen we niks aan doen, dat blijf je houden. Daar zijn we niet zo angstig voor. Net als met de ARIE regeling, de bedrijven die daar buiten gaan vallen, wat doen we met die bedrijven. Ik denk wel dat je moet blijven pleiten, van jongens blijf dat management systeem hanteren, je wordt niet meer jaarlijks geïnspecteerd, maar bijvoorbeeld eens in de vijf jaar dan in overleg met de AI. Het

blijft een eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf om het veiligheidssysteem te waarborgen. Maar je hebt natuurlijk reactieven en proactieve bedrijven, dus dat zal erg moeilijk zijn om ze te overtuigen. Misschien na die analyse van ChemiePack, ik hoop dat er een goed rapport komt dat bedrijven zich toch meer veiligheidsbewust worden. Ook hoop ik dat we daar van leren en leerpunten uitpakken en zeggen nou jongens zo moet het beter en niet dat ze de regelgeving nog strenger gaan maken. Bijvoorbeeld dat ze zeggen de muren moeten niet 1 uur brandwerend maar 2 uur brandwerend zijn, dan denk ik ja jongens jullie hebben het weer niet goed begrepen. Het gaat niet om de techniek maar op de manier van werken en ervan leren.

Veiligheidscultuur stimuleren we erg. Dit is het belangrijkste dat er is.

Is dan het grootste probleem voor de bedrijven van Seveso III de informatie openbaarheid die nog meer moet worden?

Daar gaat het ene beetje schuren ja. Niet de administratieve lasten want dat zijn er al zoveel. Het gaat er voor al om dat de bedrijven alles op straat moeten gooien en dat heeft met dat Aarhus verdrag te maken. Daarin zijn ze te veel doorgesloten, want wat wil het publiek nu eigenlijk weten. Ik vind het wel goed dat de inspectie een soort van samenvatting moet maken van wat ze hebben geconstateerd bij het bedrijf. Als er iets mis is en dat komt in de buiten wereld terecht, door de transparantie van de bedrijven hoeft dat niet altijd negatief te zijn. Want er kan ook worden uitgelegd van hoe heeft het zo ver kunnen komen en wat is er aangedaan het op te lossen en niet te laten uitbreiden. En vooral dat ze er mee bezig zijn het te verbeteren. Er zit niemand op al die details te wachten, het is een loffelijk streven maar ja. Er hoeft maar een aanslag te gebeuren en dan is het hup en gaan we weer om.

Maar die administratieve lasten daar zitten de bedrijven niet over in?

Volgens mij zitten de extra administratieve lasten bij de overheid over Seveso. Daar hebben we het met Robert Mout al eens over gehad, maar dat is ons probleem natuurlijk niet. We hebben al problemen genoeg. Nou waar we wel bang voor zijn en dat zie je nu bij EU Parlement en de Commissie over de CLP indeling en de richtlijn van jongen in juni zetten we er een klap op en dan is het klaar. Dat zie ik niet gebeuren hoor. Dan komen er allemaal nog toeters en bellen bij en als we een beetje pech hebben wordt het straks een onwerkbaar regelgeving. Daar zijn we wel angstig voor, voor wat er bij gaat komen. Extra's detail.

Gedelegeerde handelingen Commissie?

Dat denk ik wel, ze hebben nu de meldingsplicht naar beneden getrokken van wanneer je een ongeval als ongeval moet aangeven, ik weet zeker dat, dat straks nog lager wordt. Ik heb het idee dat ze denken dat het steeds veiliger wordt, maar daardoor zien we straks door de bomen het bos niet meer.

Wat zou je dan anders willen zien, wat zou de Nederlandse overheid kunnen doen denk jij?

Nou in ieder geval voet bij stuk houden over wat er nu in staat. Het zo laten en niet meer toeters en bellen. Maar nu gaat het Parlement erover en dan krijg je meer een politiek spel. Ik was laatst bij het debat in de Tweede Kamer over externe veiligheid en de discussie die daar plaats vond was zo teleurstellend, het niveau was zo laag. De minister lult zich over maar uit en probeer te voorkomen extra dingen te moeten doen.

Met wie heb je veel contact gehad over Seveso III?

Met Robert Mout van DCMR met Sjofn van RIVM en indirect met Anneke Raap, dat ging over de indeling. Met Robert Mout er goed samengewerkt samen hebben we heel de BRZO doorgenomen en hij doorziet natuurlijk ander zaken dan ik weer. Ook over de stoffen indeling hebben we gesproken.

Vanuit VNCI werk jij onafhankelijk?

Ik heb een manager, maar dat is meer coördinatie. Ik doe met een jurist samen de richtlijn. Essentiële en zware zaken dan ga ik naar mijn directeur toe maar anders doe ik het zelf. Ik ben er voor om te waken dat de eisen die worden gesteld aan de bedrijven niet alleen voor druk zorgen, maar ook wat opleveren. Ik kan bedrijven wel promoten zaken te doen, maar dan zeggen ja waar staat dat? En waarom moet dat? Nu de veiligheidscultuur erin staat ja dat promoot ik natuurlijk. Ik had laatst een inspecteur aan de telefoon om een boodschap door te geven over drukspuiten, voor in de nieuwsbrief. Dat vind ik erg fijn, maar dan als reactie daarop laat ik ook een bedrijf aan het woord zodat het eerlijk is van beide kanten verhaal te krijgen.

Hoe is de relatie tussen de overheid en jullie?

Nou we zijn het over de indeling van de stoffen niet helemaal eens. Wat Robert Mout zegt is anders dan CEFIC over de indeling van de stoffen. Hij en Sjöfn zien het anders dan CEFIC en ons, maar ik denk dat we langs elkaar heen praten en uiteindelijk hetzelfde bedoelen met de stoffen indeling. Het is wel mogelijk namelijk als lidstaten stoffen willen toevoegen dat ze dat kunnen bespreken in een speciaal forum en in laten voeren.

Wat is je algemene indruk van de richtlijn?

De richtlijn strookt met de Aarhus bepaling en over het algemeen zijn wij tevreden over de richtlijn.

Denk je niet dat wij weinig voor elkaar krijgen bij de EU als klein land?

Nou ik denk als je bij de overheid creatieve mensen hebt dat dan je best wat voor elkaar kan krijgen in EU, of een andere manier kunnen vinden. En als het eerste bedrijf gaat zeggen nou die informatie die krijg je niet volgen er rechtszaken en dan duurt het allemaal toch langer. En krijg je misschien een uitspraak dat het overdreven wordt, ik begrijp niet wat het publiek met al die informatie moeten en willen.

Veel bedrijven zijn nog niet bezig met Seveso, het is pas in 2015 en dat is nog best ver weg. Dus die zijn er nog niet mee bezig en zien het wel.

Interview 6. Internationale Zaken I&M Renske Tol

4 mei 2011

Dit interview zal anders verlopen dan de voorgaande, vanwege de rol van IZ in het geheel. IZ is meer gericht op het proces van het standpunt vorming en het implementatie traject en houdt zich niet zozeer bezig met de inhoud.

Na een korte introductie begint meteen de eerste vraag,

Wie bepaald de vorming van het dossierteam?

Wij zorgen wel altijd ervoor dat er een dossier komt. Dat is toch aan de beleidsexpert die kijkt welke ministerie er van belang zijn voor de richtlijn en welke departementen zij misschien nodig heeft en dan in samenspraak met ons, het is een gezamenlijk proces. Maar het is wel altijd standaard dat B&JZ in ieder geval kijkt in de fase waarin het BNC fiche wordt gemaakt naar het voorstel en het BNC fiche waar bij in dit geval er heel duidelijk voor de juristen er straks het een en ander staat te gebeuren. Dan blijft B&JZ ook wel bij het proces aangehaakt. Dat is bij elke dossier wel zo, in ieder geval wanneer de implementatie fase aanbreekt dan pakken zij het over en dan houdt ook de rol van IZ op. Dan hebben zij in ieder geval een formele rol want dan worden zij trekker van het implementatie proces. In de voorfase dan hebben zij er belang bij dat zaken goed geregeld worden en opgemerkt worden want anders hebben zij straks in de implementatie fase een probleem. Daarom draaien ze in de voorfase tijdens de onderhandelingsfase in het dossierteam mee, en dat is bij Seveso heel duidelijk het geval. Vandaar dat Sander Kneepkens nu actief lid is van het dossierteam.

Wat is dan de positie van hem bij het dossier team staat hij boven de beleidsvoerder?

Er is niet zonnig duidelijk hiërarchie bij ons intern. De bedoeling van het dossier team en de leden is dat je er samen uit komt en dat met elkaar afstemt. Als dat niet lukt dan escaleer je en dan gaan de MT leden (management team) erover bakkeleien. Op het alles einde valt het onder verantwoordelijkheid van DG milieu. Bernard de haren hakt de knoop door als onze directeuren er niet over uit kunnen komen. Die is van de beleidsdirectie die hangt er boven. Maar wat betreft NZJ en beleidvoering is er geen hiërarchie verschil en zouden we er altijd wel uit moeten komen. Ik heb ook nog nooit meegemaakt dat binnen een dossier team tussen departementen van een ministerie er zoveel verschil was dat het geëscaleerd moest worden. Wel nou er zitten natuurlijk ook andere departementen in het dossier team zoals SZW, maar wij hebben hetzelfde belang, dus dat komt wel goed. Maar je kunt je voorstellen dat er andere dossier zijn waar het een milieu belang is en een bedrijfsbelang, dat EL&I en I&M bijvoorbeeld soms wel lastig tot overeenkomst kunnen komen. Ook bij onderwerpen waar financiën bij zit dat kan soms leiden tot een situatie waar je moet escaleren. Intern zijn we vaak toch wel op gelijke voet.

Wat is dan precies de rol van IZ en jou?

In ieder geval het proces begeleiden en uitleggen wat nou precies de bedoeling is van het BNC fiche. Ook omdat wij weten wat de BNC fiche zijn hoe ze gebruikt moeten worden en hoe de Tweede Kamer ermee omgaat in AO's etc. Dan gaan we kijken wat gaat de Kamer er mee doen en lopen we dan niet vast in de onderhandelingen bij het te strak formuleren van het eerste standpunt. Ook inhoudelijk belangrijk voor IZ is wat is de strategie die we in nemen en wat is dan de bewegingsruimte die we daarmee houden. Heel vaak heeft een expert een duidelijk oplossing voor ogen hoe we het moeten regelen. Maar de realiteit van een onderhandelingsproces is dat je dat niet altijd binnen haalt dus wij proberen dan te helpen om te kijken of er andere wegen zijn om tot hetzelfde einde te komen of een vergelijkbare oplossing. Ook proberen we de keuzes te maken op een bepaald moment, waar moeten we echt hard voor gaan en wat geven we weg. De PV Raoul Boucke is erg belangrijk daarin, hij is de echte onderhandelaar.

Wat mijn niet duidelijk is, is het BNC fiche, daarin wordt het standpunt gegeven, maar dan wordt er vervolgens inhoudelijk ingegaan op het standpunt?

Het BNC fiche is het eerste standpunt over het voorstel, dat probeer je dan ook zo breed mogelijk op te stellen zodat het een leidraad is voor latere versies. Bijvoorbeeld voor het verdrag van Aarhus dan zet je niet in het BNC fiche dat het zus en zo moet maar meer van hier hebben we een probleem mee en dat die lasten zorgen voor problemen en we dat zo zouden kunnen oplossen. En dat geeft dan weer een leidraad met alle voorstellen die er in het vervolg gaan komen. Dat kan je daar dan aan toetsen. Maar het is niet zo dat je nooit meer van het fiche kan afwijken, want straks ligt er een heel ander voorstel bij aanpassingen en dan moet je wel.

Wat zijn jouw taken bij IZ?

Ik moet zorgen dat er een instructie komt voor elke raads werkgroep Anneke Raap schrijft die dan in samenwerking met Simone Wiers en Sander Kneepkens. Ik zorg er dan voor dat, dat bij het interdepartementaal afstemmingsorgaan terecht komt. De CIM, coördinatie commissie internationale milieu beleidsvraagstukken. Dat leg ik voor en zij gaan alle milieu raads groepen instructies doorheen alle departementen zitten daarbij. Dat is een email ronde er zijn departementen die actiever zijn dan anderen, met name financiën, BZ, EL&I en I&M zijn daar erg actief in en die kijken alle instructies na zodat in de raads werkgroepen ook een echt gedragen Nederlands standpunt wordt verkondigd. En niet dat het uit de koker komt van maar een ministerie, want na de raads werkgroep gaat het naar Coreper toe en dan heb je interdepartementale afstemming en daarna heb je de milieuraad en daar heb je ook weer interdepartementale afstemming. Het is natuurlijk erg gênant als je in de raads werkgroep wat hebt geroepen waar je op een hoger niveau teruggefloten wordt door een ander departement.

We hebben geen commentaar op het BNC fiche gehad van onze minister bij I&M minister Astma.

Is er wel een duidelijke visie vanuit het ministerie waar rekening meegehouden moet worden bij het bekijken van Commissie voorstellen?

Ja, nou ja, je hebt natuurlijk een aantal algemene zaken zoals administratieve lasten die moeten we beperken. Als die op een vlak toenemen dan houdt dat voor ons in om die op een ander vlak te verminderen. Dat is erg lastig. Verdere milieuambities, ja de richtlijn doe je niet voor niks er is meestal een probleem en dan wil je oplossen en daar gaan wij dan ook voor. Ja, en level playing field, vaak hebben wij in Nederland al op nationaal niveau regels die strekken wat je op Europees niveau wilt bereiken en dan vinden wij het juist fijn dat andere landen ook daarmee komen want dat is voor het bedrijfsleven best wel vaak voordelig vanuit concurrentie positie. Maar dat brengt ook wel weer met zich mee dat je moet zorgen dat het goed strookt met de nationale systemen die we al hebben. Dat zijn de belangrijkste dingen waar we ons op richten.

Hoe verloopt de communicatie voor het voorbereiden van de dossierteams, wie nodigt de genodigden uit?

Daar hebben we een secretaris voor die dat doet. Bij de BNC fase hebben we alle departementen laten weten dat er een dossierteam is om te laten weten wie er dan mee wilt draaien. Tot onze verrassing hebben de decentrale overheden daar niet heel erg enthousiast op gereageerd. Terwijl ik juist had gedacht vanuit vergunning verlening en handhaving dat zij eigenlijk wel belanghebbende waren. Dus nu proberen Anneke Raap en Sander Kneepkens hun belang mee te nemen in het standpunt vorming. Ik heb duidelijk aangegeven dat dit mij een belangrijk voorstel voor ze is, ze hebben vervolgens wel een agenda lid aangedragen maar ze komen niet actief naar de vergaderingen toe. Het kan ook zijn dat ze zien wat voor instructies wij maken en dat ze dat allemaal prima vinden. Van de DCMR dat is het agendalid R. Mout

Als je naar de samenwerking kijkt is dat gebruikelijk zoals dat nu gaat?

Wij proberen met elke richtlijn onderhandelingen voor Brussel een dossierteam op te stellen. Of het moet zo zijn dat het alleen maar op het vlak van I&M ligt en er verder niemand last of belang bij heeft. Maar dat komt eigenlijk nooit voor. We zijn wel een van de departementen die hierin het actiefste in is. Andere departementen hebben minder snel een dossierteam.

Heb je ook met andere IZ afdelingen contact van departementen?

Ja in die interdepartementale bijeenkomsten van de BNC. Die vergaderingen zijn wel goed te doen, BZ heeft altijd wel aanmerkingen maar vooral over de manier waarop het opgeschreven wordt. Zij bewaken dan de dingen of het verdrag van Lissabon goed opgeschreven staan. Maar vooral ook vaak verduidelijkende vragen. Voordat het naar de BNC overleg gaat wordt het naar de experts rondgestuurd die zich daar voor opgeven, in het geval bij Seveso is dat Simone Wiers en iemand van EL&I maar dat weet ik niet zeker. Bij BNC kijken we ook naar de agenda wat er over 2 of 3 weken komt en dan leveren vanuit eigen huis experts aan om mee te kijken. En dat zijn dan mensen van de vak directies. De experts die kennen de internationale wetgeving beter en snappen wat er inhoudelijk wordt gezegd. Ik kan Seveso ook wel lezen, maar weet niet precies hoe BRZO regeling in elkaar zit. Daar kan het mis gaan.

Nu hebben we drie raads werkgroepen in mei, voorstel 1 keer doorgenomen, bespreken instructie van dossier team en de Commissie doet nu pijlers waarin ze drie onderwerpen beter willen bespreken, Aarhus, administratieve lasten en reikwijdte gaan ze beter uitwerken. Dat zijn ook voor ons grote punten maar in het dossierteam hebben we al ons standpunt daarover besproken dus het proposition paper is rondgestuurd en opgesteld. Daarmee kunnen we in Brussel voorlopig nog wel uit de voeten. Dan is er geen aanleiding om het dossierteam bij elkaar te brengen. De verwachting is dat het Hongaars voorzitterschap bij de 2^{de} ronde alle niet fundamentele dingen in een voorstel zullen comprimeren, hele kleine veranderingen en de grote punten die overblijven worden dan samengevat en doorgegeven aan het Poolse voorzitterschap en als die er uit eindelijk ook niet uit komen is er nog het volgende voorzitterschap Denemarken. Voor de reikwijdte is er nog geen alternatief of tekst of aanpak. Dat komt er in de volgende fase wel.

Denk je dat de deadline dan nog haalbaar is 2015?

Sander is bang dat het niet gaat lukken maar dat kan snel gaan als een voorzitterschap het snel oppakt die twee verschillende bestuurlijke stijlen hebben moet het wel lukken denk ik. Sander maakt zich er zorgen om, als eind 2012 niet verder zijn moeten we aan de bel gaan trekken. Dan komt er een nieuw wetsvoorstel als de richtlijn klaar is in Brussel dan gaat Sander nieuwe BRZO schrijven hij heeft 2 jaar nodig dus dan 2013 moet het in Brussel klaar zijn dus dat betekent dat we nog 1.5 jaar de tijd hebben.

Heb je onderling veel contact met Anneke en Sander?

Ja, ik heb afzonderlijk wel contact met beide, dat Sander me belt voor iets en dat ik Anneke nog even spreek. Dan kijken we er samen naar, er is altijd wel iets dat duidelijker moet of wat willen wat de PV gaat doen. BZ is feitelijk degene die aanlevert in Brussel wat de PV moet zeggen. Dat is een hele molen van departementen nog en dan moet het nog gearchiveerd worden enz. Hele formele procedure en daar dragen zij zorgen voor en dan gaat het naar Brussel. Maar dat is goed want hij moet weten wat er staat en dan is het contact tussen hem en Anneke Raap belangrijk want hij moet weten wat wij willen dat hij doet en zegt in de raads werkgroepen.

Bij de PV minder inhoud meer spel van onderhandelen en coalitie vorming, hoe krijgt Nederland ooit wat zij wil?

Als expert weet je meestal hoe je het wilt regelen internationaal maar dat krijg je niet voor elkaar als je da los laat en kijken naar de verschillende manieren die er zijn om te krijgen wat je wilt kun je je aansluiten bij andere lidstaten en zo je zin krijgen.

Meestal is het de beleidsexpert die dan de beste kijk op het dossier heeft en gaat kijken waar zij het advies vandaan kan halen voor een zo goed mogelijks tandpunt formulering. Ze heeft veel contact met onderzoekers en bedrijfsleven.

Beleidsexpert, maar Anneke Raap is toch geen expert op gebied van Seveso?

Ja, ze is er vrij laat bijgekomen, want er is toen aangekondigd dat de Seveso III puur was aangepast voor de CLP indeling die is veranderd en dat het om een technische omzetting zou gaan. Toen het document aankwam bleek dat de commissie er wat andere ideeën bij had en meer aangepast had dan verwacht was en toen is Anneke erop gesprongen en hulp gaan zoeken. SZW is door Anneke gevraagd te helpen vanwege eerdere ervaring met Seveso. Maar dat is per dossier anders. Iedereen is welkom mee te draaien met het dossierteam.

Zelf heb ik de evaluatie doorgelezen en het voorstel wat er nu ligt maar niet de oude richtlijn. Anneke wel die heeft het moeten vergelijken en gekeken waar de verschillen zitten en met de evaluatie van Seveso II wat is daar uit gekomen en waarom heeft de commissie dat veranderd etc.

Inhoudelijk hebben jullie niets te zeggen over de richtlijn?

De inhoud moet van de vak experts komen, qua argumentatie is het nuttig om te weten als beleid het er ergens niet mee eens is dat ik weet wat ze er mee bedoelen. In de evaluatie staat dat er hoognodig moet worden veranderd is wel belangrijk om dat mee te nemen. Ik moet wel weten wat de geschiedenis is van het voorstel voor de beoordeling van de instructies.

Kijk je ook naar het standpunt en heb je daar iets over te zeggen?

Inhoudelijk moet ik uitgaan van de kennis van de experts. Maar ik kijk wel of het standpunt niet raakt aan andere standpunten die wij hebben van andere dossiers. Hoe we dan als Nederland nog overkomen op Brussel. Bv. Als wij ons tegen de herziening keren of blokkerende minderheid voor elkaar krijgen, om het proces te verlangsamen, dan moet ik wel kijken hoe dat strookt met onze positie op andere dossiers, ontstaat er dan reputatie schade. Bv een andere richtlijn gaat over bodem daarmee zitten we in de blokkerende minderheid en dat zit de Commissie wel dwars daar

maken ze bij andere dossier opmerkingen over. De Commissie is een lichaam en stelt zich hetzelfde op bij het dossier. Dus de formulering en de houding van Nederland is belangrijk.

Hoe verloopt het dossier in Brussel?

Het is lastig hoe het Hongaars voorzitterschap het dossier aanpakt. Ze hebben alle landen hun zegje laten doen, maar zijn nog niet gekomen met nieuwe voorstellen. Ik weet dat de PV al af heeft gesproken met een aantal landen met een voorstel voor bepaalde onderwerpen en dat wordt rondgestuurd maar er is nog geen discussie geweest over hoe het verder moet. Het proposition paper gaat over de reikwijdte en is een aanvulling op het Nederlands standpunt.

Hoe zit dat met het geschil tussen Anneke en jou over het betrekken van de decentrale overheden?

Anneke wil de richtlijn tot een goed einde brengen op het moment dat het afgerond is en de decentrale overheden hebben commentaar en zijn het er niet mee eens wat eruit is gekomen, dan is het mijn directeur die moet uitleggen aan de Staatssecretaris wat er aan de hand is en wat er mis is gegaan. Wel heeft Anneke gelijk dat het vlotter kan gaan met kleine groepen om het te bespreken en door te nemen. Als je dan mensen erbuiten laat die later belang hebben dan heb je een probleem. Wel zijn ze aangesproken over het onderwerp en is er een agendalid aangewezen, maar deze komt niet.

Interview 7. SZW Arbeidsinspectie MHC Paul van Lieshout

9 mei 2011

Paul van Lieshout is werkzaam bij het AI/MHC directie bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Ook deze directie speelt een belangrijke rol bij het besluitvormingsproces rondom Seveso vanwege hun uitvoerende taken.

Na een korte introductie van mij over het onderwerp van mijn onderzoeksscriptie en uitleg wat ik wil gaan vragen over scheiding tussen beleidsuitvoering en beleidsvorming en de impact van Seveso op de uitvoerende taken van de AI.

Algemene vragen

Wat voor werk doe je hier en wat is je positie binnen de organisatie?

Ik ben manager strategie van MHC, ik ben verantwoordelijk voor de strategische ontwikkeling die wij bij de Arbeidsinspectie en MHC vorm willen geven en dan kan ik het beste een paar voorbeelden geven. MHC is in 2003 opgericht als directie specifiek voor BRZO en later kwam de ARIE regeling daarbij. Dat is naar aanleiding van de Enschede ramp opgezet, er zijn daarna ontzettend veel dingen gebeurd. Bij SZW waren er aspecten aanwezig waar van je zegt dat die politiek gevoelig zijn of kwetsbaar op het moment dat er wat mis gaat. BRZO is er toen geïntroduceerd, pas sinds 2000 is die regeling werkzaam op basis van de Seveso II richtlijn. Er waren al inspecteurs over het hele land die dat werk deden, maar die er weinig kennis van hadden. In 2003 is de arbeidsinspectie gereorganiseerd van regionale dienst naar landelijke aansturing met bedrijfstakken die apart gezet worden, dus hebben ze ook MHC apart gezet. Toen zijn we een aparte directie geworden met als doelstelling toezicht houden op de werknemers veiligheid op het gebied van Seveso. Wij maken dat onderscheid, als je kijkt naar de reguleren arbeidsomstandigheden wet die kijken naar of je stoel goed is, genoeg licht, of je beeldscherm goed is. Bij Seveso is de vraag hoe ga je om met gevaarlijke stoffen in normaal gebruik. De Seveso richtlijn is opgesteld om te voorkomen dat er iets mis gaat en dat vraagt om een specifieke benadering dat van allerlei problematiek. Als je nou kijkt naar de afgelopen jaren 2003 dan zie je dat er in de uitvoering veel energie is gestoken vanuit SZW. Wij zijn de enige landelijke inspectiedienst het werk veld, de rest dat zijn bevoegd gezag milieubeheer, de gemeenten, provincies en brandweer. Dat zijn de belangrijkste actoren en wij zitten er als landelijke dienst in. Wat je merk in de afgelopen jaren is dat SZW daarvoor maar heel weinig capaciteit ter beschikking

had. Ze waren matig bezig met de uitwerking van Seveso. Ik heb daar verder geen oordeel over in welke mate en tijd ze dat zouden moeten doen. We zijn ook heel erg sterk bezig geweest met uitwerking van de uitvoering hoe het eruit moet zien en wat de belangrijke dingen zijn en hoe willen we een inspectie uitvoeren. Daar zijn heel veel aspecten die daar iets te maken mee hebben en dat is ook aan de toezichthouder dat te bepalen. De minister maakt beleid, dat is in wezen G&VW die dat maakt voor het ministerie en wij zien toe op dat beleid dat, dat werkt.

Begin jaren negentig is een hele sterke scheiding ontstaan voor 1994 DG van de arbeid gemeenschappelijk toezicht en beleid geen scheiding ja dat is niet handig want dan krijg je een soort van afdekking. Je hebt dan beleid geformuleerd en dan ga je kijken of dat werkt, maar dat ligt zo dicht bij elkaar dat het moeilijk te controleren is. Als er een persoon voor beleid en toezicht is dan moet die zichzelf gaan corrigeren als het beleid niet goed is ingevuld. In 1994 zijn ze dat gaan scheiden, beleid en toezicht apart van elkaar DGA werd opgeheven en dat werd beleid en de arbeidsinspectie kreeg een aparte zelfstandige positie. Dat was heel strak georganiseerd toen, je mocht bij wijze van spreken niet eens met elkaar praten, nou dat is later weer wat naar elkaar toegegroeid. Maar het is nog steeds zo dat de verantwoordelijkheid voor beleid maken bij beleid ligt en de verantwoordelijkheid voor toezicht bij ons ligt. En wat doe ik daar in dat is strategie ontwikkelen en kijken wat doen we nou en doen we dat goed, welke kant willen we op. Voor ons is Seveso en de richtlijn die daarbij hoort heel erg belangrijk want we zien wat er bij die bedrijven gebeurd en heel nauw betrokken zijn bij de inhoudelijke aangelegenheden, waarvan we zeggen daar moeten jullie mee aan de slag. Bijvoorbeeld veiligheidscultuur, wij zijn al een aantal jaren bezig om in onze inspecties dat in te brengen, maar dat staat nog niet in die Seveso richtlijn. Een ander aspect waar we met beleid andere opvatting over hebben is het BRZO beleid, als je kijkt naar de BRZ dat kent van die veiligheidssystemen. Vanaf 2003 is daar heel veel ingang gezet, maar er kwam ook een heel proces op gang want een deel van het uitvoeringstoezicht was heel slecht er is een groot verschil in kwaliteit tussen de verschillende inspectiediensten. Dat zat vooral bij de gemeenten, provincies en brandweer. Je moet je voorstellen dat een inspecteur van een gemeente een BRZO bedrijf in zijn portefeuille heeft, die komt een keer per jaar bij z'n bedrijf die heeft geen idee wat hij daar moet doen. Die begrijpt die hele wetgeving niet, omdat hij maar een keer per jaar daar komt. Onze mensen zijn er full time mee bezig, dus er is een enorm groot verschil in kwaliteit tussen de inspecties arbeidsinspectie, bevoegd gezag en de brandweer. Dat is ook geconstateerd en veel onderzoek naar gedaan en gezegd dat het verbeterd moet worden. Er is een verbeter programma opgezet BeterZO en daar zijn een aantal doelen opgesteld. Een van de aspecten die daar naar voren kwamen bij beleid waren, dat ze zeiden nou de arbeidsinspectie moet zich maar bezighouden met een paar onderdelen van dat veiligheidsbeheerssysteem, 2 en 7 geloof ik, en de rest dat moeten maar die andere actoren doen. Dan zou je al het ware het werk gaan opdelen in brokstukken van jij doet dit en jij doet dat. Daar was ik het niet mee eens, want dat pas ook niet hoe je tegen die materie aan kijkt. Je staat tegenover een bedrijf en die ziet de overheid ook niet als verschillende mensen of delen, maar als een geheel en ziet de inspectie diensten als een geheel. Als ik een eigenaar van een bedrijf zou zijn zou het mij ook geen biet schelen of jij nu van de arbeidsinspectie bent of van milieu-inspectie. Je komt kijken daar vanuit de wetgeving en dan verwacht je ook dat je met elkaar tot een algemeen oordeel komt. Wij hebben ook ingezet van nee je moet dat niet op die manier benaderen, het veiligheidsbeheerssysteem is voor alle actoren van belang. Alleen de manier waarnaar je kijkt en wat je ermee doet kan vanuit een verschillende invalshoek zijn. Vanuit werknemers veiligheid vind ik andere onderwerpen belangrijker dan da tik kijk vanuit milieu. Dat was een verschil van opvatting tussen uitvoering en beleid van arbeidsinspectie. Er zitten ook nadelen aan maar niks is zalig makend. Maar je ziet wel weer dat de vraag blijft of je dezelfde kwaliteit in huis hebt, dat blijft een onderliggend knelpunt.

Is er dan geen uitvoerende dienst die op dat moment alles coördineert?

Jawel voor ons doet I&M dat, dat was voorheen VROM. Maar je ziet dus dat zij met de lagere overheden een gespannen relatie hebben. Als je dat vanuit bestuurskundig oogpunt bekijkt dan zeggen zij we zijn zelf verantwoordelijk, wij kunnen onze broek heel erg goed zelf ophouden. De rij wordt op bepaalde momenten ook terug gefloten door de Tweede Kamer omdat ze dan teveel met de sturing van beleid dingen willen realiseren op decentraal niveau. Daar zit een constante

spanning tussen wie is nou waar verantwoordelijk voor. De Commissie Alders zei 'je gaat erover of niet', dus als je verantwoordelijk bent moet je het goed regelen, als je niet verantwoordelijk bent dan moet je je er ook niet mee bemoeien. Gemeenten en provincies hebben gezamenlijk overleg, je hebt de IPO en VNG en binnen het BRZO werkveld hebben we de latstructuur opgericht. Dat is vrijwillige samenwerking van actoren. In die latstructuur zitten structureel alle uitvoerende actoren, in die regiegroep bijvoorbeeld heeft VROM altijd meegedraaid, BZK, maar SZW niet. SZW heeft ervoor gekozen om agendalid te zijn. Dat paste overig ook wel in de afspraken die in 2004 zijn gemaakt. Het was niet goed, er moesten verbeteringen komen, dat is ook een beleidsmatige vraag, het beeld was ook nu hebben we instrumenten ontwikkeld en moet de uitvoering aan de slag. Dan is het ook wel logisch dat de uitvoering daar de verantwoordelijkheid voor pakt. Dan is het logisch dat SZW/beleid zeg ik ga wat op afstand staan. Het gevolg daarvan is dat je als SZW een beetje buiten spel komt te staan omdat de andere twee beleidsmakers wel mee participeren. Je zag wel dat in het Europese circuit deed SZW beleid nog steeds mee. In de uitvoering en in de activiteiten daarbij heeft SZW beleid bewust gezegd daar doen we niet aan mee. Daar zagen wij als arbeidsinspectie wel wat in op die manier vandaar dat wij met beleid een lijntje hebben. Je ziet daarin wel een afwijkende benadering in van SZW ten opzichte van de andere departementen. Overigens wel vanuit een bewuste keus die is gemaakt.

Komt dat wel ten goede voor jullie AI sta je dan minder sterk in die vergaderingen bijvoorbeeld?

Nee, want ik denk dat de beslissingen die je neemt zijn wel uitvoeringsbeslissingen. Het gaat daarover op wat voor manier het toezicht plaats vindt het zijn geen onderwerpen die betrekking hebben op beleid die op tafel komen. Soms wel natuurlijk, we hebben een discussie gehad over chroomzuur bedrijven. Dat is wel weer een beleidsmatig punt want die vallen onder die BRZ regeling en wij zeggen vanuit werknemers perspectief dat slaat nergens op. Althans chroomzuur bedrijven hebben een hele grote werknemersveiligheid problematiek, maar die hangt met het werkproces samen. Je hebt een chroomzuur bad en als je daarin valt dan kun je gewoon een skelet op hijsen daaruit. Dat is gewoon inherent aan het werk daar. Milieu inspecties richten zich op het voorkomen van lekkage in de baden. Als dat voor een chroomzuur bad plaatst, vindt dan stroomt dat uit en krijg je bodem verontreiniging en water verontreiniging, maar voor de werknemer zit er eigenlijk navenant geen risico aan. Voor ons is dat niet interessant, maar voor milieu wel. En dan had je in Europa een aantal grote maatschappijen onder anderen airbus die gingen lobbyen op Europees niveau en beleidsmatig is dat wel van belang. Hierover zou je voor SZW kunnen zeggen dit is een non-issue, maar het zit wel in die regelgeving. Als je dan zegt nou er moet een ander insteek worden genomen, dat is een beleidsmatige kwestie. Het enige wat wij daarin doen is dat wij zeggen, als je kijkt naar de uitwerking dan doe je dat zus en zo en hoe je daar beleidsmatig mee om wilt gaan is niet aan ons. De beslissing om het wel of niet in beleid op te nemen, daar maken wij ons niet druk om.

Vind je dat niet lastig om daar zo mee om te moeten gaan?

Nee, ik vind dat op zich niet lastig, ik vind wel dat, kijk wat ik belangrijk vind is dat ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid daarmee bezig is. Wat voor ons als arbeidsinspectie van belang is, is dat er regels zijn waar wij wat mee kunnen. Als wij een regel moet gaan controleren op naleving die bijna onmogelijk is dan zeg je van hé, dat signaal moet je terug geven.

Inhoudelijke vragen

Ik kreeg wel het idee bij de vergadering tussen AI/MHC en G&VW dat er een probleem is met de richtlijn vanwege de verzwaarde inspectie eisen terwijl jullie ook bezig zijn met de bezuinigingen en dat het helemaal niet zo zeker is of het wel haalbaar is voor jullie terwijl dat door beleid wel wordt gezegd?

Nou, dat ligt anders. Kijk er blijkt opeens een nieuw voorstel te liggen voor de richtlijn Seveso. Als je dan kijkt naar de aandacht van beleid voor Seveso het afgelopen jaar, dat was bijna nul. Dan ligt er een nieuwe richtlijn. Ik heb bij ons intern ook naar laten kijken door een aantal mensen, omdat wij er veel mee werken. Wat er staat in de inhoud en wat dat betekend voor onze manier

van werken. Dat je dan daarna kijkt naar het proces dat zich daarna heeft voltrokken, dat door beleid een bepaald standpunt op in is genomen en een bepaalde aanpak voor is vastgelegd, dat ik denk van hoe kan dat nou dat jullie dat doen en hoe dat nou dat jullie dit proces op deze manier voorgeven terwijl je de afgelopen jaren je helemaal niet druk hebt gemaakt over de regelgeving. Vanuit wat voor kennis en expertise vlieg je dit nu aan en daar zit wel een belangrijk punt van, dan kun je wel zeggen wij van beleid zijn het daar en daar niet mee eens of juist wel. Dan had je toch va te voren even kunnen checken hoe dat in de praktijk zit. Als ik kijk naar de Seveso III richtlijn dan is het enige wat ik zeg, dat het uitvoeringstechnisch hele grote consequenties kan hebben. Omdat er verder gaande verplichtingen in opgenomen zijn. Om het uit te kunnen voeren betekend dat, dat ik zoveel meer mensen nodig heb om het uit te voeren om aan de verplichting vanuit Europa te kunnen voldoen. Ik kan wel aangeven dat inhoudelijk, je hebt een aantal inhoudelijk punten en procedurele punten, dat een aantal inhoudelijke punten wij daar al druk mee bezig zijn vanuit internationaal perspectief we daar al met bedrijven over praten. Dus inhoudelijk ligt dat helemaal in lijn met wat ze verwachten van je dus dat is prima. Wij kunnen zo een handtekening zetten onder de inhoudelijke punten dat kunnen wij wel doen. De andere kant is dat die punten om uit te voeren geld en tijd gaan kosten en dan is de vraag wil je dat? Inhoudelijk zeg ik dat het goed is dat het er in komt, omdat het bij gaat dragen aan de veiligheid van de werknemers, maar dat kost geld. Dan wordt het meer politiek spel, maar daar ga ik niet over. Dan is de vraag op welk moment wordt dat ingebracht wat wij als Nederland vinden en willen, en daar heb je verschillende moment voor, maar hoe eerder je dat inbrengt hoe beter het is. Daar had ik het gevoel dat, dat een beetje bleef liggen. Hoe scherp kun je daar in zijn of je weet dat het meer of minder geld, tijd en energie gaat kosten. Daar zou je volgens mij elkaar beter kunnen gebruiken om dat helder te krijgen, zo van hoe gaat dat ook al weer. Maar je moet niet gaan vragen vindt jij dat verstandig of niet, want dan krijg je dat de slager zijn eigen vlees moet gaan keuren. Ik vind het verstandig, ik kijk puur en alleen naar de veiligheid en heeft die wetgeving dat element, ja dat heeft het. Als je mij gaat vragen kost het meer geld, past het in en kost het meer tijd, ja dat moet je mij niet gaan vragen. Dat moet je aan de minister vragen.

Hoe los je zoiets of geef je aan dat je er niet mee eens bent bij beleid?

Kijk beleid is verantwoordelijk voor dat proces, ook voor de inbreng van Nederland in Brussel en het hele proces. Als zij belang hechten aan een mening uit de praktijk dan moeten ze die ook vragen, als ze die niet willen ja dan moeten ze dan niet vragen. Alleen moeten ze dan wel inzien dat er consequenties aan verbonden kunnen zijn. Als je beleidsmatig zegt wij gaan die kant op, prima dat moet je vooral doen dan, maar daar kan uit voortkomen dat je of wel het rendement dat je haalt niet kunt halen ofwel dat het je meer geld gaat kosten omdat je meer toezicht nodig hebt. Of misschien is het een hele goede keus die je maakt, dat is het meest optimale, dat zou ook nog kunnen. Als je dat niet hebt afgestemd met de uitvoerende actoren weet je niet hoe die daar in zitten en ik denk dan dat je niet genoeg gebruikt maakt van de kennis die er is om de processen te kennen. Als de directie van beleid zegt, wij gaan erover en wij regelen het dan zeg ik prima, maar de consequenties zijn dan natuurlijk ook voor hen. Persoonlijk zeg ik dan, heel erg slim vind ik dat niet, maar dat is beleid maken, maar dan zeg je dit is ons blokstukje dat is geregeld en dan moeten wij het uitvoeren en voor elkaar krijgen en voor beleid is het dan geregeld.

Is voor jullie dan het grootste probleem dat er extra administratieve lasten erbij komen?

Ja, dat was een ander punt hé vanuit die Seveso III richtlijn. Nou wat je heel sterk ziet, maar ik weet niet of dat voor nou zozeer een probleem is of voor de bedrijven, maar je ziet dus een enorme wens tot openbaarmaking van allerlei informatie. Daar moet je jezelf wel op in regelen, ook als land in wezen. En de vraag is ook hoe bedrijven daar inzitten. Ook van die milieu richtlijn, het verdrag van Aarhus, dat is vrij strak doorgetrokken naar Seveso III. Ik heb er verder geen problemen mee hoe dat gebeurd, maar als je straks gaat zeggen hoe gaan we dat organiseren want dan heeft dat consequenties naar bedrijven toe, maar ook naar ons als toezichthouder. Wat zou kunnen gebeuren is dat de bedrijven zeggen, nou jullie krijgen de informatie niet meer van ons. Dan kun je als overheid altijd nog informatie vorderen, want ze moeten het gewoon geven, daar zijn ze toe verplicht. Dan ga je procedures starten etc. maar dat maakt natuurlijk de sfeer en

verstandhouding erg slecht. Dat kan gaan spelen en het ander is dat, hoe gaan we daar nou ook daadwerkelijk vorm en inhoud aan geven. Die uitvoeringsvragen zitten daarachter en ook je kosten zitten daar aan verbonden.

De vraag of het haalbaar is om de eisen van het voorstel uit te voeren is helemaal niet zo zeker, terwijl dat wel wordt gezegd in het standpunt?

Ja, haalbaar zal het in ieder geval wel zijn, alleen het kost geld, hoe wil ik het gaan regelen tegen de laagst mogelijke kosten dat moet worden bekeken. En B, wat betekent het voor de informatie overdracht van het bedrijf naar de overheid, dat proces is belangrijk. Dat zou eigenlijk wel een averechts kunnen werken omdat de bedrijven dan zeggen van ja, maar als ik het aan de overheid geeft dan is het openbaar en dat willen ze niet. Dat zijn de twee aspecten waar het omgaat. De negatieve kant van hoe bedrijven daarmee omgaan is een lastige, dat kun je ook niet zomaar schetsen.

Maar hebben jullie geen problemen dan met het veranderen van de reikwijdte door de nieuwe indeling van de stoffen?

Dat is een hele lastige vraag, het belangrijkste verschil zit bij de toxische stoffen, wat je zag in de richtlijn, was van de ene kant het aantal stoffen zou opmerkelijk worden uitgebreid, als toezicht houder heb ik daar geen problemen mee, als ik dat moet uitvoeren heb ik meer mensen nodig, dat is 1.

Gaat dat nou bijdragen aan een veiliger Nederland, de kwaliteit van het inspecteren, dan is aan de ene kant bedrijven die op deze manier met veiligheid bezig zijn, zijn bewuster van de risico's alleen het is een behoorlijk zwaar middel dat we inzetten als overheid. Seveso is een hele strenge richtlijn voor de bedrijven en dat vraagt heel veel en dan moet je afwegen, of de toegevoegde waarde hoe groot is die nou. Dan moet je kijken naar het soort risico's die gepaard gaan met die extra stoffen. Is het dat waard dat je daar met zwaar middel erop gaat zetten, is dat dan ook het Europese verband zo, dat je dat op die bedrijven gaat zetten. Het tweede punt wat, dat ieder land dan weer uitzonderingssituaties kon aangeven enz. Dan wordt het een zootje. Je zit altijd in het economisch bestel. Als arbeidsinspectie zijn wij heel eendimensionaal, die hele economische afweging die je als bedrijf moet maken, daar gaan wij aan voorbij. Wij kijken of dat je dat veilig doet, daar zit een overtuiging als je het niet veilig doet en het gaat mis dan is het einde oefening, net als bij chemiePack, loopt het uit de hand dan loopt het fors uit de hand. Dan is je bedrijf ook voorbij, de economische afweging van de maatregelen die je moet nemen en de afweging van wat kost het je en wat leveren ze je op. Ten eerste ze leveren je geen moer op, maar je merkt het pas als het mis gaat. Het is dus wel een essentieel onderdeel van je bedrijf. Dan heb je mensen die zeggen ja maar ik kan het toch iets minder goed doen, en dan gebeurt er nooit wat, maar als er dan iets gebeurt gaat het ook goed mis.

Heb je contact gehad met bijvoorbeeld DCMR of RIVM over de richtlijn?

Nee, geen contact met hun gehad. Kijk DCMR is ook een uitvoerende dienst en RIVM valt niet onder de regeling. Over die indeling van die stoffen, ik weet dat Robert Mout daarin zit dat ging ook over REACH en GHS, daar hebben wij wel met een schuin oog naar gekeken van wat betekent dat nou. Dat vooral met de toxische stoffen dan zit je toch met de grote risico's aan de milieu kant. Ik weet wel dat hier vanuit beleid er een stoffenlijst is verschenen CMG, daar zal beleidsmatig meer naar gekeken worden op dat niveau en dan zit je weer te kijken op welke mate dat weer aan de orde is. Je hebt ook bepaalde proces activiteiten in dat soort bedrijven waar gevaarlijke stoffen gemaakt worden. Dus die gooien twee stoffen bij elkaar en die worden chemisch bewerkt. Volgens de BRZO regelgeving moet je dat soort processen kennen om te kunnen bepalen of die ook Seveso plichtig kunnen zijn, omdat je daar nieuwe chemische stoffen maakt die gevaarlijk kunnen zijn. Nou ik weet niet hoeveel van zulke bedrijven er zijn die er dan ook onder gaan vallen op die manier. Die hele toxiciteit is er lastig wat dat betreft.

Ben je tevreden over het verloop van het proces en het standpunt vorming?

Nee, wat dat betreft is het voor mij ene heel vaag verloop en gebeuren. Ik weet dat Simone Wiers van G&VW daar mee bezig is en ze op Europees niveau daar met elkaar aan het stechelen zijn en waar een PV in Brussel daar bij betrokken is. Bij dat soort processen denk ik dan ja aan het einde komt er iets uit rollen, ik wacht wel even af. Ik vind het leuk om te weten welke kant het op beweegt, en ik krijg van een andere bron daar informatie over, maar niet vanuit G&VW. Wat is nou je invloed daarop, ik kan er toch niks mee hooguit dat er iets uit komt rollen. Ik wacht wel af en als er iets uit komt en we krijgen dat voorgeschoteld, dan zeg ik nou dit zijn de consequenties voor de beleidsmakers als het zo moet gaan. Dan moeten zij gaan kijken van hé dat is toch vervelend als dat zo in Europees verband speelt en hoe dat op te lossen.

Hebben de nieuwe minister en staatssecretaris een andere kijk op de manier waarop de uitvoering wordt gedaan?

Nou ik weet dat ze niet willen dat er allemaal nieuwe regels bij komen, dus ik aken me voorstellen dat ze tegen beleid zeggen om zoveel mogelijk tegen te houden vanuit die optiek en het zo klein mogelijk te laten. Als ik kijk in Nederland en de inspecties, vergeleken met andere Europese landen dan zijn wij behoorlijk goed bezig met hoe we het op dit moment al doen gericht ook op de veiligheidscultuur. En de implementatie van de BRZO regelgeving, dan kun je ook de vraag stellen als er iets nieuws bij komt hoe zinvol is het dan nog? Daarnaast is die scheiding van verantwoordelijkheden ook wel fijn want ik hoef me daar dus niet druk om te maken en beleid wel. Seveso III is uitvoerbaar, het kan, het kost alleen geld en tijd. Het liefst zou dan aanpassingen in de lijn waarin we nu a bezig zijn met de BRZO en als ik kijk naar de richtlijn en naar de punten die daarin genoemd worden kunnen we aan voldoen. Van mij mag dat, maar wat ik al zei dat kost geld en tijd en moet geïnvesteerd gaan worden. Maar dan moeten we er wel mensen bij krijgen en dan creëer je een handhavingtekort als de richtlijn zo wordt geaccepteerd. Dat is dan aan de minister om een besluit over te nemen. Als eerste ga je met de AI kijken hoe kunnen we het zo invullen dat het misschien lukt zonder extra mensen, maar op een gegeven moment moet kenbaar maken dat je met te weinig mensen en geld niet de richtlijn na behoren kan uitvoeren.

Interview 8. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid G&VW Simone Wiers

10 mei 2011

Simone Wiers werkt op de afdeling Gezond en Veilig Werken en deze afdeling is verantwoordelijk voor de arbo wetgeving en de werknemers veiligheid en gezondheid met betrekking tot werk. Seveso II is in Nederland geïmplementeerd in de BRZO regeling en daaronder valt ook de arbo richtlijn, daarin is de werkgever de eerst verantwoordelijke voor de zorg voor veiligheid en gezondheid van de werknemers in zijn bedrijf.

Na een korte introductie

Algemene vragen

Wat is je functie en zijn je taken?

Taken majeure en chemische veiligheid op gebied van arbo, veilig werken en gevaarlijke stoffen. Valt onder deze afdeling gezond en veilig werken. de BRZO regeling bevat ook de arbo wetgeving, de werknemers veiligheid bij bedrijven met gevaarlijke stoffen. Ik houd me bezig met de regelgevingen betreffende gevaarlijke stoffen. Seveso valt daar ook onder. Mijn college Joy Oh heeft Seveso II traject mee gelopen en is daar intensief bij betrokken geweest, dus hier is er veel kennis over dit onderwerp. Zodoende dat ik nu Seveso III doe en me daarmee bezig houdt, omdat het onderdeel is van mijn taken hier.

Hoe kijkt de organisatie/minister naar deze richtlijn en waar moet jij rekening mee houden?

Vanuit de politiek is Seveso een hekel punt geworden na de moerdijk brand. Deze ramp heeft veel aandacht gevestigd op BRZO bedrijven. Dit maakt het een meer politiek gevoelig onderwerp, want in het kader van de bezuinigingen is het nu onmogelijk minder BRZO inspecteurs in te zetten. Ondanks dat ze bij de inspectie dienst een nieuw inspectie systeem willen inzetten waarbij in plaats van 1 keer per jaar de inspectie bij alle bedrijven komt, ze graag meer effectief willen inspecteren. Dat betekent dat bij bedrijven die het goed doen de inspectie dan in de twee jaar komen en de bedrijven die als risico worden gezien vaker worden geïnspecteerd. Door de brand in moerdijk wordt er met een andere blik gekeken nu naar de inspectie.

Voor onze afdeling is het vooral belangrijk dat de veiligheid van de werknemers wordt gewaarborgd, in eerste instantie was Seveso niet zo erg belangrijk, tot de Moerdijk brand heeft plaats gevonden. Het kabinet is niet zo pro Europa en vindt dat Europa niet te veel kan eisen van de lidstaten, wat betreft Seveso is dat nu anders, ten eerste omdat het gaat om grote rampen als deze voorkomen, het is wel een noodzakelijke richtlijn en door de Moerdijk brand heeft Nederland nu niet vee erover te klagen. Wel vindt het kabinet de bemoeienis van Europa maar niks. Daarnaast is het kabinet erg gericht op het verplaatsen van de verantwoordelijkheid en deze meer te leggen bij de werknemers zelf. Hier wil het kabinet meer naar toe mee veiligheidsbewustzijn bij werkgevers en werknemers, door de moerdijk brand is ook dit op een lager standje gezet, vanwege de grote impact die een ramp bij BRZO bedrijven heeft. Waarbij er sprake is van een grote ramp en de gehele omgeving daar betrokken bij is.

Inhoudelijke vragen

Op welke onderwerpen van Seveso hebben jullie de meeste problemen?

Belangrijkste punten voor ons hier zijn de administratieve lasten die erbij gaan komen voor zowel de bedrijven als de inspectie dienst. Waar wij met milieu botsen is dat de Aarhus bepaling voor milieu een goede zaak is. Zodat de omgeving bewust is van de opslag van bepaalde gevaarlijke stoffen terwijl voor ons het extra rapporteren en publiceren en bijhouden van verslagen van inspecties juist zorgt voor extra lasten, en wat gaat er uiteindelijk dan gebeuren met die documenten. Ik snap dan wel dat het voor milieu juist goed is dat er openbaarheid van informatie is, maar dat is niet te gunste voor onze inspectie dienst en de bedrijven zelf. Wij hebben bijvoorbeeld minder last van de scope, waar I&M zich meer druk om maakt. Dat komt ook voort uit het nieuwe kabinet, die graag minder regels willen en minder belasting voor bedrijven. Het zou namelijk heel erg zijn als er door de nieuwe indeling van stoffen ineens 400 extra bedrijven gaan vallen onder de Seveso richtlijn.

Hoe bevalt de samenwerking met de andere actoren?

Samenwerking met Anneke Raap is goed, ik ben veel bij I&M en ben betrokken bij alle vergaderingen en dossierteams. Wel vind ik het jammer van Wim Klijn dat hij minder betrokken is bij de vergaderingen maar ik weet dat hij het druk heeft. Met de AI heb ik ook goed contact wel zijn er inderdaad verschillen tussen beleid maken en uitvoeren. Dit komt omdat zij uiteindelijk moeten uitvoeren wat wij hier schrijven. Maar op dit moment is de standpunt vorming onder de verantwoordelijkheid van beleid, dus wij beslissen erover en niet de uitvoerende diensten. Natuurlijk houden wij rekening met hun punten die vooral te maken hebben met het inspectieprogramma en het meer rapporteren en documenteren van verslagen en rapporten.

Ook als je kijkt naar de contacten die ik nu heb in Europa en heb gelegd in Brussel dan is Anneke daar veel minder actief in dan ik. Je moet kijken naar de lidstaten die het meeste gewicht in Europa dragen Frankrijk, Duitsland en Engeland. Daar moet je mee gaan onderhandelen, wil je dat je standpunt wordt gehoord en serieus genomen wordt. Anneke laat veel over aan de PV die minder kennis van de inhoud van de richtlijn heeft en daardoor dus misschien minder wordt gehoord. Dat ik mee naar Brussel mag vanuit de directie hier heeft te maken met het feit dat ik veel kennis heb van gevaarlijke stoffen en veel kennis heb van de wetgeving BRZO en de inhoud van de richtlijn. Bij I&M hebben ze dat veel minder omdat ze op dat moment niemand hadden voor deze richtlijn en daar is Anneke opgezet die geen achtergrond heeft en geen kennis heeft over

Seveso en chemische stoffen. Door mijn kennis en ervaring met Seveso bedrijven mocht ik vanuit SZW mee naar Brussel, omdat zowel de PV als Anneke Raap geen kennis hebben. Of dat ook bepalend is voor het uitoefenen van invloed, nee dat valt wel mee.

Wat bijvoorbeeld niet opgenomen is in het standpunt en voor ons toch echt heel erg belangrijk is, is dat voor de AI de inspectieprogramma's die eerst in de richtlijn stonden nu eruit zijn gehaald. De AI wil graag meer effectief gaan inspecteren en een eigen programma samenstellen omdat te doen. Dit is voor ons erg belangrijk en daar is eigenlijk weinig tot geen aandacht aan besteed in het Nederlands standpunt. Voor I&M is dit ook helemaal niet van belang en zij zijn uiteindelijk de penvoerder van de richtlijn. Dat vind ik wel jammer, maar het is zo. Wel is er terug te zien in het standpunt dat er meer administratieve lasten bijkomen voor bedrijven en de overheid.

Interview 9 DCMR milieudienst Rijnmond Robert Mout

11 mei 2011

Naast al een geschreven interview in het Magazine Chemie van 27 april 2011 heb ik ook nog telefonische contact gehad met Robert Mout.

Na een korte inleiding

Algemene vragen

Wat zijn de belangen van de DCMR en wat is jouw rol en betrokkenheid bij Seveso?

In opdracht van I&M heb ik deelgenomen aan de technische Commissie over Seveso II en de aanpassing aan CLP verordening. Dit heb ik gedaan als vertegenwoordiger van I&M en niet namens DCMR.

Wel heeft DCMR daar natuurlijk belang bij vanwege de BRZO bedrijven in Zuid Holland. Maar daar in de werkgroep was het vanuit landsbelang. Ik ben wel blij met de uitkomst van de technische groep. Waarbij Duitsland graag meer bedrijven onder Seveso III had gewild en Engeland absoluut niet, zat Nederland ertussen in. Wat de Commissie heeft aangenomen is dat er toch wat gaat verschuiven in de indeling van stoffen. Op dat moment had I&M geen beschikbare mensen dus ben ik gegaan.

Wat zijn de belangen van DCMR?

DCMR heeft veel belangen natuurlijk de gemeenten en provinciën willen een veilige woonomgeving en daar gaat het om. Het veiligheidsniveau moet wel hetzelfde blijven. DCMR voert de taken voor de bedrijven uit om te controleren. Voor de DCMR geldt dat de scope hetzelfde moet blijven, niet meer bedrijven onder de richtlijn moeten vallen en dat het veiligheidsniveau gelijk moet blijven.

Ik ben verantwoordelijk voor alle BRZO bedrijven in de provincie Zuid Holland.

Veel contact gehad met Anneke Raap over de richtlijn, vooral advies geven, want het ministerie/beleid is leidend hierin en bepaald zelf wat ze doen met de informatie. Voor mij was Jaap Staal de persoon die het proces heeft getrokken maar die is gestopt en ik ben er bij gekomen dit te doen.

Interview 10. De brandweer Jan van Dixhoorn

20 mei 2011

De vragenlijst is opgestuurd naar de heer Dixhoorn werkdruk en vakantieperiode.

Algemene vragen

1. Hoelang werkt u bij uw huidige werk en wat heeft u hiervoor gedaan?

Sinds 2000, daarvoor 2 jaar projectleider Milieu en afvalscheiding (bouw afvalscheidinginstallatie; milieustraten; gemeentelijke samenwerking ophaaldiensten). Daarvoor 4 bedrijfsinterne milieuzorg bij samenwerkende gemeenten, 5 jaar inspecteur milieuwetgeving. Daarvoor assistent productiechef 1 jaar; voorman productie (procesindustrie) 3 jaar. Daarvoor procesoperator 3 jaar.

2. Wat is uw positie binnen het bedrijf waar u werkt en wat houdt deze in? Wat zijn uw werkzaamheden?

Specialist industriële veiligheid en coördinator Brzo

3. Wat vindt u van het nieuwe kabinet en merkt u veranderingen binnen uw organisatie?

Te weinig technisch georiënteerd: bij de beleidsafdelingen van de diverse ministeries is er ook weinig personeel aanwezig met een verleden in de techniek (proces techniek). Dat leidt tot beeldvorming die niet ingekaderd wordt door een gefundeerd technisch kennisniveau.

4. wat is de missie en visie van uw organisatie en hoe denkt u daarover?

Voeg ik toe als document (Brw brzo visie). Daar sta ik volledig achter, heb er zelf aan meegewerkt.

Seveso gerichte vragen

5. Waarom bent u betrokken bij deze Richtlijn?

Vanuit het Landelijk expertisecentrum Brandweer Brzo en het brandweer Brzo overleg.

6. Wat was uw eerste idee over deze richtlijn na deze nader gelezen te hebben?

Goed qua opzet, wel een natuurbeoordeling die in Nederland qua afstanden mogelijk tot problemen kan leiden. Daar moeten we wel een reëel kader voor hebben: industrie is nodig, de wereld en zeker Nederland kan niet zonder enig risico het huidige leven leiden.

7. Wat is uw taak/opdracht met betrekking tot de Seveso III richtlijn vanuit uw ministerie?

Vanuit de Brw de consequenties, vereiste acties bekijken en sturen waar noodzakelijk.

8. Wat is het standpunt van uw directie/ ministerie ten opzichte van Seveso III?

Vanuit de branche wordt geadviseerd richting het ministerie, de standpunten vervolgens aanpassingen van het beleid worden in overleg uitgevoerd.

9. Bent u actief betrokken geweest bij de standpuntvorming? en waarom wel of niet?

Jawel, bij Seveso 2 en vanuit het Brw Brzo overleg waar ook BZK (nu V&J) regelmatig aanwezig is.

10. Wat vindt u van de andere betrokken actoren bij de werkgroepen van Seveso en de samenwerking?

Samenwerking prima, qua bevoegdheden: leg de bevoegdheid voor de noodvoorzieningen VBS F bij de Brw (Wet veiligheidsregio's). Vertaling Seveso 2 is onvoldoende op dit gebied in Nederland: oefenverplichting eenmaal per 3 jaar is niet voor het bedrijfsnoodplan maar voor het ramp bestrijdingsplan.

Vragen inhoud richtlijn

11. De Commissie beschrijft gedetailleerde uitwerkingen in de richtlijn die behoren tot de beleidsruimte van de Lidstaten, wat vindt u van de toenemende eisen en dominantie van de Commissie? Comitologieregels zijn veranderd.

Tot op bepaalde hoogte in orde maar de lidstaten moeten wel hun eigen gebieds/inrichtings (on)mogelijkheden daarin kwijt kunnen. We kunnen economisch gezien (ook qua stabiliteit) niet naar industrieterreinen in the middle of nowhere.

De vraag is in hoeverre een vertaling op lidstaat gebied noodzakelijk is (vanuit technisch oogpunt) kan er geen Europese regelgeving op een uniforme wijze worden toegepast binnen de lidstaten: de implementatiewijze leidt nu tot verschillen in inspectiewijzen, beoordeling, handhaving enzovoorts.

12. De Commissie wil nog meer openbaarheid van de bedrijfsinformatie voor het publiek, zodat de omgeving op de hoogte is van de gevaarlijke stoffen die het bedrijf bezit en de mogelijke gevaren ervan bij een ramp. Deze bedrijfsinformatie kan wel weer zorgen voor de vergroting van een terroristische aanslag. Wat is uw mening daarover?

In het Nederlandse is er vanuit het publiek vrijwel geen interesse in de veiligheidsrapporten: de vraag is dus in hoeverre de vraag aanwezig is voor het actief voorhanden hebben van informatie op dit gebied. Aarhus geeft richting uiteraard, maar gezien de veranderde wereld (qua terrorisme dreiging) is het de vraag of actief niet passief moet worden. De beoordeling van de overheid blijft dan gelijk, de registratie van een persoon/organisatie die informatie wenst kan dan veel beter worden geregeld.

13. Door de nieuwe aanpassingen in de richtlijn worden de taken van de inspectie vergroot, zij moeten meer gaan controleren en meer rapporteren over de controles. Dit brengt veel administratieve lasten met zich mee. Wat vindt u van deze verhoging van de inspecties, is dat nodig in Nederland?

De vraag is of er meer moet worden geïnspecteerd; de geschiktheid van procedures/regelgeving en de implementatie daarvan moet worden geïnspecteerd.

Het voorhanden hebben van een systeem kan op basis van compliance management worden geregeld. Wel oppassen dat er geen industrie naast ontstaat zoals dat bij de kwaliteit en milieu certificatie is ontstaan.

De overheid dient wel over voldoende technische kennis te beschikken om een afgewogen waardeoordeel te kunnen geven.

14. De Commissie wil wel graag de veiligheidscultuur en het veiligheidsbeleid bevorderen binnen de bedrijven vindt u dat een goed idee?

Ja

15. Het toepassingsbereik verandert voor bedrijven in de chemische industrie door de nieuwe indeling van de stoffenrichtlijn. Hierdoor wordt er geschat dat er 405 inrichtingen buiten Seveso gaan vallen in Nederland en 342 nieuwe inrichtingen eronder gaan vallen. Waardoor bedrijven die wel onder Seveso behoren misschien buiten de richtlijn vallen. Wat vindt u daarvan?

Het staat een lidstaat vrij strenger om te gaan met een onderdeel wat daarbuiten valt toch? Wanneer dit een probleem is dan kunnen specifiek bedrijfstakken vanuit een amvb worden gedekt toch?

Bijlage 2. Vergaderingen en bijeenkomsten

1. Maandag 10 januari overleg BZK/SZW/G&VW/J&V/IM 13:00 uur

Aanwezig: Anneke Raap en Renske van Tol (I&M), Simone Wiers(SZW), Joy Oh(SZW), Margot van Nistelrooij(SZW), Wim Klijn (V&J)

Punt 1 chemie pack PGS 15 probleem blussen, niet uitgebreid genoeg. Moerdijk kamervragne zijn binnen 7 vragen van de SP. Ieder vraag gaat naar de desbetreffende ministerie om er antwoord op te geven. De vragen zijn vooral gericht op de handelingen en werkwijze van de brandweer en of er een bedrijfsbrandweer aanwezig was op het complex.

BRZO BES 2 bedrijven opslag aanpassing van de regelgeving moet zo simpel mogelijk gehouden worden. Alles betreft bouw gaat naar BZK

BNC fiche vrijdag 14 januari af zijn: IM is hoofdverantwoordelijk ervoor. Implementatie termijn 1 juni 2015 dus 2012 moet het inwerking worden getreden:

De vraag is of het gaat om een technische omzetting of inhoudelijk. Technische omzettingen zijn niet tijdrovend. I&M denkt dat het meevalt, terwijl szw zich zorgen maakt, omdat er toch een aantal grote aanpassingen staan in het nieuwe voorstel. De oude en nieuwe richtlijn zijn vergeleken en het blijkt dat er toch een aantal verandering inhoudelijk moeten worden ondernomen.

De administratie lasten zijn verzwaard, de informatie naar de burgers toe moet uitgebreider, de Nederlandse vertaling van Engelse begrippen kost erg veel tijd.

De vraag is waar zit de consequenties voor Nederland voor de omzetting?

Kernenergie valt nu wel onder Seveso en stralingen niet, er zitten kleine geniepigheidjes in die veranderd zijn. In de inleiding staat er dat het simpele aanpassingen zijn op de oude richtlijn, in Nederland is het BRZO de implementatie van Seveso II. Uit het gehele voorstel blijkt toch dat er wel degelijk veranderingen zitten, die gevolgen kunnen hebben voor de omzetting naar Nederlands beleid.

Nationale discussie over vervoersinrichting, ondergrondseopslag mijninrichting. De CO2 opslag staat er wel precies in.

Veel technische omzetting, beleidsmatige implementatie volgens IM, de SZW betwijfelt dat. Er moet worden uitgezocht wat de implementatie van de aanpassing voor Nederland gaat betekenen.

Implementatie is 1.5 jaar voor invoering. Vervolgens komt het in het staatsblad, dat is de laatste termijn, terug rekenend is dat 1 januari 2014. Dan moet Nederland de beleidsinhoud en wetstechnisch klaar zijn. Daarna gaan de rondes komen waarbij IPO,VNG en de raad van State worden betrokken. De onderhandelingen met het parlement en de lidstaten duurt lang. Bij REACH Julie 2015, waarschijnlijk zijn de termijnen van REACH en Seveso III aan elkaar gekoppeld. Bij Seveso II heeft het eindeloze discussie opgeleverd dat 3 jaar heeft geduurd. Dit kwam door de complexiteit van meerdere betrokken actoren en de onenigheden over woordbetekenissen.

Er zijn veel verschillen tussen Seveso II en III at dit betekend is niet duidelijk?

Het probleem tijdens het overleg is dat de beleidsmedewerkster van het IM het vooral als een technische aanpassing ziet en het wel mee vindt vallen. Terwijl de medewerkers van SZW duidelijk aantonen dat het wel grote inhoudelijk aanpassingen zijn vooral op gebied van de inspectie die een nog actievere rol moet gaan spelen van de Commissie. De inspectiedienst heeft hier al op gereageerd dat zij er niet blij mee zijn. Er komen meer administratieve lasten bij voor de inspectie,

zoals het opsturen van rapporten naar de EC, meer informatie uitdragen naar burgers (tevens voor bedrijven extra lasten), en de richtlijn moet helemaal in het Nederlands vertaald worden.

I&M: richt zich op de wet WOB wet openbaarheid van bestuur, waarin al staat aangegeven dat informatie naar het publiek toe openbaar is. Hierdoor dubbele wetgeving over openbaarheid van informatie naar het publiek. I&M vindt dat dit nationale belpaling moet blijven en EC zich daar verder niet mee moet inmengen, omdat Nederland al een wet heeft daarvoor. Nu is er al specifiek aangegeven welke informatie er voor het publiek toegankelijk is, veiligheidsrapporten liggen ter inzage.

Een andere aanpassing in de nieuwe richtlijn is dat de top en lower tiers (niveau) zijn omgedraaid.

De inspectiedienst is aan het bezuinigen dus de extra administratieve lasten kunnen er niet bij.

Impact assessment: voor chemische kant, beperkt tot toxic stoffen, meer of minder bedrijven die eronder vallen: dat is de vraag. Dan staat er een verwijzing naar de website waar aangegeven staat welke bedrijven eronder vallen. Maar voor Nederland zullen er waarschijnlijk meer bedrijven bijkomen die onder de richtlijn vallen. Daarnaast wordt er een verwijzing gemaakt naar studies over administratieve lasten, die niet als zwaar beschouwt worden. Een beleidsmedewerker van SZW ziet dit als een probleem, omdat dat voor Nederland wel wordt gezien als belastend. Dit moet als bezwaar mee in het BNC fiche. In de inleiding wordt er gezegd dat juist de administratieve lasten verminderd zullen worden bij de nieuwe richtlijn, maar uit de tekst blijkt dit niet het geval te zijn. De lasten worden alleen maar hoger

Er zijn wel uitzonderingen mogelijk voor bepaalde stoffen, dat is een goed punt om mee te nemen in het BNC fiche.

Vervolgens wordt het sjabloon van het BNC fiche afgewerkt door de drie actoren.

Punt 5 van het fiche is implicaties financieel voor szw belangrijk, vanwege de extra lasten van inspecteurs. De beleidsmedewerker van szw weet uit ervaring dat als je nu niet aangeeft wat je implicaties zijn op financieel gebied, je daarna geen geld meer kan bijvragen. Het is dus belangrijk dit er duidelijk in te zetten. Als de lasten van de inspectie zwaarder worden moet hier een financiële schatting van gemaakt worden. Er is meer geld nodig > meer bedrijven zullen onder de richtlijn gaan vallen, hier is discussie over binnen de inspectiedienst. Het zal waarschijnlijk zo zijn dat er meer bedrijven onder de richtlijn gaan vallen: dus de reikwijdte wordt groter, want de bedrijven die zeer giftige stoffen hebben vallen met de nieuwe richtlijn ook eronder.

Daarnaast staat er ook dat mogelijk een totaal nieuwe groep (subsequent) onder de richtlijn kan gaan vallen.

Per artikel wordt er gekeken of er veranderingen zijn:

Art. 6: domino-effect moet meer meegenomen worden en gemeld worden. Domino-effect is dat omringende bedrijven kunnen worden aangestoken door de brand. In 6.2. tijdslimiet voor huidige bedrijven binnen 1 jaar alle meldingen doorgeven aan de EC, dat is te kort. Daardoor krijgen de bedrijven extra administratieve lasten.

Art. 7: extra toevoeging/ major accidents

Opsturen van een PBZO document naar de overheid is totaal nieuw, dat moet binnen 1 jaar naar datum worden opgestuurd. Het opsturen is een extra verplichting geworden, een extra last. Safty culture is een nieuw aspect en moet ieder jaar vernieuwd worden.

Art. 8: meer informatie uitwisseling tussen bedrijven is verplicht over het bezit van gevaarlijke stoffen. De bedrijven ernaast moeten hier van ingelicht worden en er moet meer communicatie tussen de bedrijven ontstaan. Dat is een extra last voor bedrijven, en gebeurt al wel.

Art. 9 : map/safety management system vroeger waren die aan elkaar gekoppeld en nu zijn die ontkoppeld. Er wordt een safety management systeem opgelegd aan een bedrijf, in Nederland heeft ieder bedrijf eigen beheersysteem, dus voor Nederland is dit ook een probleempunt.

Emergency plans upper tiers: onhelderheid: szw organisatorische maatregelen als er iets misgaat, dan moeten ook lower tiers dat hebben. Nu hebben allen upper tiers een emergency plan en niet de lower tiers.. hier is een vermindering/ verlichting. Wel moet emergency plan aan publiek worden uitgedragen en aan justitie en veiligheid.

Art. 12: verandering voor verblijfsgebouwen, transport route aangepast: impact bedrijven (milieuwetgeving). Het gaat niet over gebouwen, dat is relevant voor kantoor gebouwen op chemische sites, daarvoor verandering buildings and public use.

Art. 13: informatie aan publiek. IM WOB is al geïmplementeerd hierbij komt de verhoging van de regeldruk door extra aanscherping openbaring.

Art. 17/18/19 is uitbreiding van de taken voor de inspectie. Vanaf 3 staat er wat inspectie plan inhoud, procedures, routine inspecties is nieuw. Er wordt een duidelijke invulling gegeven aan wat de inspectie moeten doen en dat is niet de bedoeling voor Nederland. Dat is een groot probleem voor SZW. Nu is het verplicht 1 keer per jaar inspecteren. Dit gaat in tegen subsidiariteitsregel: waarom gaat de EU dit regelen als dat op nationaal niveau zelf ingevuld kan worden. (probleem bij moerdijk wordt wel lastig)

Conclusie: beperkend tot inspectie veel bezwaren administratie lasten voor Nederland zwaar punt.

Voor Oost Europese lidstaten is het wel prettig die hebben een goed inspectie door oude communistische regiem. Alleen moeten die landen alle techniek leren.

Italië heeft uitzonderingspositie 1 x in de 5 jaar wordt ene bedrijf bezocht voor inspectie.

De vraag is of je, je wil laten voorschrijven hoe jezelf de inspecties moet doen. Eu is duidelijk aanwezig in het beschrijven van de taken van de inspecties. Er zitten duidelijke consequenties aan voor bedrijven en de overheid. Rapporten moeten worden doorgestuurd en implementatie op tijd anders boete van EU.

Punt 6 op het fiche is implementeren: haalbaarheid> geen overgangsbepalingen voor bedrijven.

Wat betekenen deze veranderingen nu voor ons (IM,SZW en J&V).

Bij Seveso II waren er ook 3 ministeries bij betrokken met ieder een eigen wetgeving, daarom complex. 2 projectgroepen, juridisch en beleidsinhoud gericht. Die kwamen 1 keer per week samen en hadden hevige discussie, vooral bij juridisch prudentie.

Arbeidsinspectie taken >misschien veiligheidsregio's.

Uiteindelijk bepaald Eu parlement hoe de definitieve richtlijn eruit komt te zien.

Eventueel een rijksafdeling voor speciaal inspectie van afvalstoffen: omhoog/omlaag van bevoegdheid. Omhoog als het bij I&M komt te liggen en omlaag als het bij de veiligheidsregio's komt te liggen. Dat is een RUD discussie, vanuit rijksinspectie naar beneden.

Dossierteam: BZK,IM, SZW en eventueel Justitie en Veiligheid.

2. Bijeenkomst 27 januari 2011 Seveso III bijeenkomst impact assessment

Aanwezig: Simone Wiers, Anneke Raap en Sjöfn Gunnarsdottir, Margot van Nistelrooij

Anneke Raap is beleidsmedewerker bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu en heeft een juridische achtergrond.

Simone Wiers is beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, afdeling veilig werken en heeft een technische achtergrond in chemie.

Sjöfn Gunnarsdottir is werkzaam bij het RIVM en is toxicoloog.

Begin;

ER IS SPRAKE OM DE Moerdijk brand mee te nemen in het fiche van Seveso III, maar zowel Simone als Anneke zijn het daar niet mee eens. Het gaat om de implementatie en niet om Moerdijk.

Vandaag is de stoffenrichtlijn aan de orde de CLP. Deze is vernieuwd, omdat de oude stoffenrichtlijn DSD vervalt. De CLP is in Seveso opgenomen en aangepast en is verschillende met de oude richtlijn. hierover wordt in deze vergadering gesproken. Sjöfn Gunnarsdottir is aanwezig omdat zijn toxicoloog is en alles weet van stoffen de classificatie daarvan en zij helpt de andere de CLP richtlijn uit te leggen. Daarbij komt nog de bespreking van de impact assessment die opgesteld is door de EC. De impact assessment is een effecten meting van de geschatte effecten die de nieuwe richtlijn voor alle lidstaten gaat opleveren.

Volgens Sjöfn Gunnarsdottir is het lastig te bepalen wat de veranderingen zullen zijn van de nieuwe CLP richtlijn omdat de route ervan erg ingewikkeld is. Het probleem ligt tussen het huidige systeem en het nieuwe systeem. Op papier ziet het er erg mooi uit, maar je kan niet zien in de praktijk hoe de stof getest is. En in die testen zit het verschil.

De EC worstelt met de scope van de testen om het veiligheidsniveau te verbeteren. Inhalatie is belangrijk als essentie van de breedte. Hierdoor vallen er meer stoffen onder het niveau. De EC wil zowel oraal als dermaal (huid) meenemen in de richtlijn als test niveau waaraan de drempelwaarden worden vastgesteld. Van oraal is gemakkelijk vast te stellen wat de toxiciteit is bij inhalatie. Bij dermaal is dat veel lastiger vast te stellen. Toch wil de Ec dermaal ook meenemen als tester. Maar eigenlijk heb je alle test nodig wil je een product goed vaststellen op veiligheidsniveau die worden aangeleverd met chemische stoffen.

Het RIVM heeft het Impact Assessment onder de loep genomen. Volgens Sjöfn Gunnarsdottir is het een grove inschatting van wat de effecten zullen zijn voor Nederland met de nieuwe route van de stoffenrichtlijn. Er zijn geen harde feiten voor, alleen maar globale inschattingen. Het is een mogelijkheid om het VNCI te vragen, dat is de branch organisatie van de chemische industrie om een beter beeld te geven van de industrieën die onder de nieuwe route van de stoffen richtlijn kunnen gaan vallen. Daar zit het probleem ook voor de departementen. Het is niet duidelijk of er nu meer of minder Nederlandse bedrijven gaan vallen onder de nieuwe Seveso richtlijn.

Nederland (I/M en SZW) willen graag een harmonisatie onder de classificeren van chemische stoffen. Bedrijven moeten nu met de nieuwe Seveso Richtlijn en de nieuwe indeling van de stoffen herdefiniëren van de stoffen en drempelwaarden. Er zijn nog steeds meerdere systemen van classificatie en dit moet wereldwijd worden geharmoniseerd, omdat dit problemen zal blijven geven op de markt en het vervoer van de stoffen.

De indruk die de drie actoren hebben van het impact assessment is dat de EC snel en onzorgvuldig het assessment heeft opgesteld. Het is een onnauwkeurige schatting van de effecten die de nieuwe Seveso richtlijn zal gaan hebben. Het RIVM heeft het goed bekeken en komt tot de conclusie dat de impact assessment niet goed is.

Art. 7 is slecht geschreven volgens Sjöfn Gunnarsdottir. Als je onder classificatie 1 of 2 valt ben je Seveso verplicht. As je kijkt naar de CLP dan kan je voor 1 stof vier verschillende classificaties hebben. Vroeger was de drempelwaarde wat grover en nu specifiek. Het systeem heeft nog te veel ruis en kan beter en verfijnder worden aangepast, maar dit is een verkeken kans omdat de CLP richtlijn al vast staat. De drempelwaarden die ze nu hebben vastgesteld zijn beperkt, dit betekend dat er bedrijven buiten Seveso gaan vallen die er wel degelijk in horen. Door de 3^{de} en

4^{de} classificatie gaan er ook meer bedrijven onder Seveso vallen in Nederland die al BRZO of ARIE verplicht zijn.

Nederland wil hoe dan ook niet meer bedrijven die gaan vallen onder de Seveso Richtlijn. Dit betekent een grotere inspectie taak en meer verplichtingen voor de bedrijven. Nederland wil dit voorkomen.

Een ander probleem voor de actoren is dat EC oplegt hoe Nederland haar inspecties moet gaan doen. EC heeft grotere bemoeienis dan voorheen. Bij een richtlijn moet het worden geïmplementeerd, maar is de lidstaat vrij om zelf te bepalen hoe het resultaat dat behaalt moet worden wordt bereikt. Deze richtlijn heeft strenge eisen aan hoe en wat de Arbeids Inspectie moet doen en dat zorgt voor irritaties bij zowel I&M als SZW.

Het impact assessment moet verbeterd worden door de EC. Er moet duidelijk in staan welke bedrijven onder de Seveso gaan vallen en welke er niet meer onder vallen. En wat voor risico's erbij komen kijken. Daarnaast moet het ook duidelijker worden wat de haalbaarheid en uitvoerbaarheid is van de nieuwe richtlijn. veel data is lastig te achterhalen op gebied van chemische stoffen. Er zijn meer dan 103 000 chemische stoffen en nog veel onbekende stoffen en de combinaties van stoffen en de reactie is onbekend. Toch maakt de EC teveel schattingen over de gevolgen en effecten voor Nederland.

Het grootste probleem hierbij ligt bij de MKB bedrijven, deze weten vaak niet wat voor soort stoffen ze opgeslagen hebben en wat de risico's van de stoffen in combinatie met andere stoffen kan zijn. Door de nieuwe CLP route zijn er veel van deze bedrijven die eerst wel onder Seveso vielen en nu erbuiten vallen omdat ze net onder de drempelwaarden zitten. Dit is er gevaarlijk juist omdat dat de risico groep is. De richtlijn CLP zou een andere route moeten hebben, waarbij de drempelwaarden anders liggen zodat de midden groep er wel onder blijft.

In 2015 houdt de oude classificatie richtlijn op te bestaan, dus de EC moet snel zorgen voor een nieuwe Seveso richtlijn met nieuwe stoffenrichtlijn anders is er geen classificatie systeem en hoeven de bedrijven zich nergens aan te houden. Dit wetende lijkt het alsof de EC erg snel en onnauwkeurig de nieuwe Seveso richtlijn probeert door te drukken bij de lidstaten zodat deze werkt in 2015 en er niks aan de hand is. Dit valt ook op te maken uit de slordige impact assessment.

Reactie van Nederland op de Impact assessment:

- Inzetten van toxicoloog voor advies over de CLP richtlijn
- Seveso III kan drempelwaarden van huidige systeem veranderen
- Het systeem van de CLP richtlijn staat vast: de categorieën staan vast, want het is een vertaling van GHS. Maar de drempelwaarde kan nog worden veranderd
- Het probleem is de manier waarop de EC het brengt, slordig en onnauwkeurig. Het kan ook anders dus Nederland moet reageren op het impact assessment en kijken of andere lidstaten het ook eens zijn met Nederland.
- De PV van Nederland kan al in de vergaderingen in Brussel de mening van Nederland doorsijpelen om lidstaten te overtuigen, zodat er een meerderheid kan ontstaan.
- Kritiek van Nederland: probleem van Seveso is dat T+ en T naar categorie 1 2 3 gaan dit geeft hoe dan ook verschuivingen van zwaar naar licht. Waardoor bedrijven niet meer onder Seveso gaan vallen of juist wel.
- Deel van T+ naar 2 in combinatie met de drempelwaarde zorgen dat bedrijven volledig uit Seveso gaan vallen terwijl de bedrijven nu upper tiers (zware categorie, VR bedrijven) zijn.

- Het is systematisch handiger om dichterbij de CLP te blijven, omdat dit een vertaling is van GHS, Global Harmonised System voor gevaarlijke stoffen.
- Het probleem is dat door de verschuiving van de drempelwaarden straks ook bedrijven met grote chloor opslag zoals zwembaden onder Seveso kunnen gaan vallen.

3. Bijeenkomst 28 januari 2011 vergadering Seveso III met de Arbeidsinspectie

Aanwezig: Simone Wiers (SZW), Margot van Nistelrooij (stagiaire SZW), Paul van Lieshout(AI), Paul van der Riet(AI) en Jos van Liempt (AI)

Het begint met een klein gesprek over de stoffenrichtlijn. De reden waarom Seveso III moet worden geïmplementeerd is de nieuwe CLP richtlijn. Als er geen nieuwe Seveso richtlijn komt vervalt de oude met daarin de verwijzing naar de oude stoffen richtlijn en dat betekent dat er geen richtlijn meer is en bedrijven nergens meer naar hoeven te verwijzen. De EC wil zo snel mogelijk de Seveso III richtlijn doorzetten. Met de nieuwe richtlijn willen ze niet alleen een doel zien maar stelt de commissie ook eisen aan de lidstaten. Dat is voorheen nooit zo geweest.

De commissie zegt dat lidstaten de richtlijn moeten implementeren maar dan met proporties, maar daarbij worden er extra administratieve lasten gegeven aan de AI. Het gaat er niet om of Nederland het al volgend de eisen doet van de commissie, de commissie wil dat Nederland het zo implementeert zoals de commissie dat oplegt.

Er zijn twee trajecten die zich afspelen. Traject 1 is het landelijk traject, waarbij het BNC fiche wordt geschreven door I&M. Traject 2 is het Europese traject, waarbij Seveso III wordt besproken door de lidstaten met de commissie. Nederland zal daar haar standpunt naar voren brengen.

De AI is niet gehoord bij het schrijven van het BNC fiche terwijl bij hun de grootste lasten komen te liggen van de nieuwe richtlijn. Het BNC fiche is 4 feb. 2011 naar de minister raad gestuurd en daarna wordt het naar de tweede kamer gestuurd. De AI is hierover niet ingelicht of gehoord. Zij vinden dat een kwalijke zaak. Zij hebben de richtlijn bestudeerd en zij vinden het onmogelijk wat de Commissie voorstelt. Hier komt nog bij dat zij ook aan het bezuinigen zijn en met veel minder moeten doen. Als daar door de Europese unie wordt gezegd dat de AI extra moet inspecteren en meer moet rapporteren en noteren aan de EC en de eigen overheid is dit onmogelijk.

BNC fiche

Financiën bemoeit zich er ook mee, vanwege het equal level playing field. Zij zijn bang dat er oneerlijke concurrentie komt door de Seveso III. Dit heeft ook te maken met proportionaliteit. Nu wordt het ministerraadsstuk voorbereid.

Er gaat een memo uit naar minister Kamp en de stafs mr. Krom met de kritiek punten die geleverd zijn door I&M en SZW. Daarin is niet het standpunt van de AI meegenomen. De AI is daar niet blij mee want zij zijn niet gevraagd naar hun belang. Ze worden door SZW G&VW er buiten gelaten. Dit onderdeel van het traject is nog beleidsgericht en niet uitvoeringsgericht, maar toch wil de AI eerder geïnformeerd worden. De vraag is dan ook welke positie heeft de AI in dit proces? Dit omdat 4 feb. Het fiche al wordt besproken in de ministerraad en zij niet op de hoogte zijn gesteld. Het standpunt van Nederland staat in het fiche en de AI is daarover niet gehoord.

In de ministerraad krijgt een korte samenvatting van de richtlijn en de inhoud en financiële kosten die eraan verbonden zijn. Dit staat in het bnc fiche. Na de ministerraad gaat het fiche naar de tweede kamer.

In de conceptversie van het fiche staat dat Seveso III haalbaar en uitvoerbaar is. Daar twijfelt de AI sterk aan. Zij hebben nog geen effectenmeting kunnen uitvoeren, dat komt pas in een later stadium van het proces. Toch hameren zij hierop door. Dat het waarschijnlijk dus niet haalbaar is wat Seveso III wil vanwege de bezuinigingen. De AI vindt dat zij te laat geïnformeerd zijn en

hebben niet kunnen mee beslissen over het BNC- fiche terwijl de financiële consequenties wel hoog zijn.

Vanuit IZ wordt er gezegd dat bij het BNC fiche niet teveel actoren betrokken moeten zijn vanwege de tegenstrijdige belangen, waardoor het een te lang proces wordt met het schrijven. Daarbij komt dat de verantwoordelijke departement van I&M is en dat het bij het schrijven van beleid bij de beleidsafdelingen ligt en niet bij de uitvoerende afdelingen.

I&M is de trekker van het fiche en bepaald wie meedoet. Het is een milieurichtlijn en daarom ligt het bij I&M. SZW is erbij betrokken vanwege de arbeidsomstandigheden en omdat bij de afdeling VW de laatste experts op gebied van Seveso zitten. I&M kiest ervoor de AI niet mee te nemen. Daarnaast is het een richtlijn die verschillende Nederlandse wetten overschaduwet. De milieuwet (mw), de arbowet, besluit externe veiligheid inrichtingen (de Bevi), besluit risico zware ongevallen (BRZO), wet rampen en zware ongevallen (WRZO), besluit rampenbestrijding inrichtingen (BRI) en besluit informatie inzake zware ongevallen en rampen (Bir).

Wel is de brandweer gevraagd een reactie te geven op de Seveso III en VNCI over het impact assessment.

De AI is het wel eens met de punten die de SZW heeft aangegeven waarmee ze het niet eens zijn. Maar de handhaving en uitvoerbaarheid is onmogelijk haalbaar volgens de AI, dus dat moet eruit van de AI of aangepast worden. De Ai is niet blij met hoe het loopt, zij vinden dat je vanaf het begin van het inhoudelijk proces van onderhandelen mee moet kunnen praten, vooral omdat zij deel uitmaken van de Seveso III richtlijn.

Art. 4 de CLP indeling en het T+ probleem kan tegen gehouden worden met art 4?

De inspectie kan via een Europees forum stoffen aangeven die niet op de CLP lijst staan. Deze stoffen kunnen dan alsnog toegevoegd worden. Er komen ook stoffen bij op de lijst die niet nodig zijn te inspecteren. Na vaststelling van de CLP indeling in Seveso III. Gaat de AI een haalbaarheid en uitvoerbaarheidonderzoek doen om te kijken welke BRZO bedrijven buiten de richtlijn gaan vallen, maar wel gevaarlijke stoffen hebben moeten worden gerapporteerd aan de EC. Hiervoor moet onderzoeksbureau worden ingehuurd voor de effecten rapport van de richtlijn. er moet worden uitgezocht welke bedrijven waar ondergaan vallen, dit is heel veel extra werk voor de Ai. Dat terwijl ze aan het bezuinigen zijn.

Art. 7 Arbo

art 7 moet worden aangepast of worden weggehaald en van Seveso art. 13 bij bevoegd gezag laten. Ook de openbaarmaking van informatie over bedrijven is een probleem. Dit is al geregeld in Nederland door het verdrag van Aarhus van de EU. Daarin staan dezelfde verplichtingen als die Seveso voorschrijft. Daarnaast moet alles gerapporteerd worden aan de EU, die een eigen database willen gaan opzetten van chemische bedrijven. De AI vraagt zich af wat nu het doel is van al die nieuwe extra informatie die zij moeten aanleveren aan de EC? Op 1 juli vervalt de oude classificatie richtlijn en dan heeft de overheid een probleem als het nog niet geïmplementeerd is. Nederland zit al in de lijn van wat de EU wilt alleen wil de EC nog meer extra administratieve verzwarende lasten. Alleen is terug te zien in de Seveso III de veiligheidscultuur waar rekening mee moet worden gehouden en de indicatoren, dit is dankzij Nederlandse inbreng.

Art. 19 inspecties

Nieuw: BRZO 3 jaarlijkse inspectie binnen 2 maanden moet daarover worden gerapporteerd van de controles bij BRZO bedrijven. Dit betekent voor de inspectie dat er mee mensen bij zouden moeten komen vanwege handhaving en inspecties. Inspecties moeten meer gecombineerd worden met andere inspecties en daarbij moeten de PBZO documenten worden voorbereid. Het is dus meer werk voor de AI. De EC vult de taak in van de Ai terwijl dit bij de lidstaat zelf zou moeten liggen.

Art. 27 strafschoppen

bedrijven en overheden hebben een informatie verplichting richting de EC. De boetes moeten worden vastgesteld voor bedrijven volgens de EC, maar dit hebben wij in Nederland al. De handhavingactiviteiten moeten worden gemeld aan de commissie > complexe dossiervorming. De conclusie is dat er veel voorbereid moet worden, dit gaat veel kosten met minder mankracht.

4. Bijeenkomst 28 januari 2011 stapsgewijs doornemen van de Seveso III richtlijn

Aanwezig: Anneke Raap, Simone Wiers, Margot van Nistelrooij en Sanders Kneepkens (I&M Juridische afdeling)

Volgens Sander is de wetgeving slecht en niet goed getoetst. Als lidstaat wil je de commissie niet voor de voeten lopen, omdat je niet wil dat de commissie zich tegen je keert. Dan krijg je helemaal niks meer gedaan. Het risico van Seveso III is dat er bedrijven ondergaan vallen wat onnodig is, omdat deze al in Nederland onder BRZO vallen.

Ook de Nederlandse bedrijven moeten hun standpunt geven in het lobbyproces van Nederland bij de commissie. De criteria van de impact assessment en richtlijn zijn erg onduidelijk. Lidstaten willen geen gedelegeerde handelingen. Als andere landen bepaalde onderwerpen aankaarten tijdens de raads werkgroepen dan kan Nederland wat minder over die onderwerpen buigen, omdat die al worden aangekaart. Nederland moet de voor haar meest belangrijke onderwerpen aankaarten. Dan krijg je een spel van coalitievorming.

Het doel van de bevoegdheid van het bereik van de richtlijn moet hetzelfde blijven, zoals het er nu staat is het blanco check (je moet oppassen met de verkeerde connotatie ten opzichte van de EC, zij moeten niet denken dat jij ze wantrouwt).

Het moet zo worden benoemd: de openheid van de aanwijzingen is in strijd met de rechtszekerheid van de bedrijven.

Art. 4 Sander komt met een voorstel: de impact criteria moeten veel eerder bekend worden anders is het onmogelijk een effecten meeting te doen. Dan is het een tekort termijn om te implementeren.

Art. 6. Het domino effect: de burens moeten elkaar informeren. Met burens wordt bedoeld bedrijven die langs elkaar gevestigd zijn. In de nieuwe richtlijn wordt het begrip nog breder dat alle bedrijven bij elkaar in de omgeving elkaar moeten informeren en niet alleen Seveso bedrijven.

Art. 6.1 g daar is veel discussie over, 2 jaar zou beter zijn. Veel extra administratieve lasten voor bedrijven.

Art. 7 major accident prevention: de huidige eisen zijn al voldoende. In Nederland kunnen de documenten van bedrijven opgevraagd worden en dat is toch voldoende. Nu moet het worden uitgeschreven in MAPP.

5. Vergadering Seveso III 15 februari 2011 doorlopen van artikelen

Het is onduidelijk wat de nieuwe situatie wordt bij invoering van de Seveso III richtlijn zoals de richtlijn er nu uitziet.

Het is niet duidelijk hoeveel bedrijven buiten de richtlijn gaan vallen, maar ook niet hoeveel bedrijven er extra bijkomen als Seveso bedrijven

Als er ongelijkheid aan de orde is, moet de overheid rechtvaardig optreden, om te proberen een jojo effect tegen te gaan. Het probleem is dat het onduidelijk is wat er gaat gebeuren.

Er is discussie tussen juristen. Bij het voorstel artikel 4 is er nog geen criteria vastgesteld. Daar is veel kritiek op geweest van ook andere lidstaten.

BZ: gaat over uitvoeringshandelingen

Juridische dienst is gericht op macht van de Commissie.

De juridische raad is gericht op macht van de lidstaten.

Gedelegeerde handelingen: de EC wil veel meer bepalen: machtsstrijd. De lidstaten hebben moeite om samen te scholen. Sinds maart 2011 is de comitologie veranderd met betrekking tot de gedelegeerde handelingsbevoegdheden van de Commissie, die meer macht krijgt hierdoor. Dit is ook terug te vinden in de Seveso richtlijn en daarover is er discussie tussen de lidstaten.

Vandaag worden er 6 artikelen behandeld.

Voor het dossierteam wordt vanuit IZ naar de mogelijk betrokken actoren gemaaild, wanneer de bijeenkomsten plaats vinden. De actoren kunnen zelf bepalen of ze mee willen doen in het proces en kunnen zich aanmelden voor de dossierteams. Het wordt departementaal uitgezet, dat betekend dat ook IPO en VNG worden uitgenodigd en andere betrokken inspecties zoals de AI. Het probleem hier is dat van I&M ze zo min mogelijk de betrokken inspecties erbij willen hebben. Ook geldt dit voor SZW, omdat daardoor het besluitvormingsproces veel te lang gaat duren. Inspecties hebben een eigen wil en komen daarvoor op. Zij zijn uiteindelijk degene die het moeten uitvoeren, dit vindt Sander Kneepkens (juridische dienst I&M) en Renske Tol (risicobeleid I&M). zij vinden het wel belangrijk de uitvoerende diensten erbij te betrekken. Daarnaast heeft het RIVM laten weten dat ook zij graag betrokken willen zijn in het besluitvormingsproces, de dossierteams. Dit vindt Anneke Raap van I&M totaal belachelijk. Zij zijn een wetenschappelijk onderzoeksinstituut en krijgen geld van de overheid. Zij hebben absoluut niks in te brengen wanneer het gaat om de beleidsvorming. Ook voor de kennis is het RIVM niet nodig, want daarvoor is Simone Wiers van SZW al betrokken.

Begin van doorlopen artikelen

Verdrag van Aarhus

De artikelen 13, 14, 21 betreffen de implementatie van het verdrag van Aarhus. Nederland heeft dit verdrag en de Richtlijnen 2003/4/EG en 2003/35/EG over hetzelfde onderwerp omgezet in de Nederlandse wetgeving.

Het Verdrag van Aarhus is het belangrijkste internationaal overeenkomst op het gebied van de rechten van burgers in milieuzaken. Het Verdrag betreft toegang tot milieu-informatie, inspraak en toegang tot de rechter in milieuzaken. In 1998 hebben 35 Europese landen en de Europese Gemeenschap het Verdrag getekend en in 2001 is het van kracht geworden. Het heeft wel even geduurd maar in 2005 heeft Nederland ook de ratificatie afgerond (onze wetgeving voldeed al grotendeels aan de Aarhus-vereisten maar die paar aanpassingen duurden lang).

Het verdrag kent drie pijlers:

- de openbaarheid van milieu-informatie (eerste pijler van het verdrag);
- de inspraak bij milieubesluiten (tweede pijler);
- de rechtsbescherming (derde pijler) (VROM, 2003).

Dit verdrag ligt erg gevoelig bij de juridische afdeling, zoals Sanders Kneepkens dat uitlegt. Door de wijzigingen in Seveso III kan het betekenen dat er technische omzettingen in de Nederlandse wetgeving moeten worden gemaakt, om Seveso III naar behoren te kunnen implementeren. Dit zal erg veel tijd gaan kosten en problemen met de wetgeving in heel Nederland opleveren. In Seveso

gaan ze verder met informatie verstrekking dan in Aarhus verdrag. Het gemis van Aarhus proberen ze recht te trekken met Seveso III, maar dit klopt niet met de nationale wetgeving.

Nederland is tegen de aanpassingen in deze artikelen. Er moeten geen specifieke regels komen voor toegang tot publiek voor specifieke gevallen.

Wanneer je akkoord gaat met Seveso volgens Sander Kneepkens dan moet de WOB, Wet openbaarheid van Bestuur worden aangepast. De vraag van Sander is daarbij waarom de EU dat wil veranderen? Want het compliceert alles enorm, omdat de informatie openbaarheid als geregeld is in Nederland. Bij aanpassing van de Wob zullen er gegarandeerd veel vragen gaan komen vanuit de 2^{de} kamer voor de desbetreffende ministers verantwoordelijk voor Seveso (astma I&M) en voor V&J minister Opstelten.

Artikel 21 lid 3 invulling bevoegdheden lidstaten door EC. Lidstaten hebben consistente wetgeving. We hebben twee regels in werking die goed werken, waarom zou de Commissie dat willen regelen?.

Het probleem dat Nederland heeft met de artikelen over informatie openbaarheid is de brand van Moerdijk die net heeft plaats gevonden. Er moet wel rekening gehouden worden met die discussie en met de verplichten naar de overheid toe mbt tot de stoffenlijst.

I&M (Raap) vindt het onnodig om de inspraak naar publiek anders te gaan regelen als dit als goed geregeld is. Het is onnodig af te wijken vanwege deze richtlijn alles te moeten aanpassen vanwege Seveso III.

Artikel 20.2 gaat over een internationaal systeem. Waarin alles door de inspecties moet worden ingevoerd. Dit gaat extra administratieve lasten opleveren en kosten opleveren. Extra werk voor de inspecties. Daarnaast waarom moet alles openbaar worden gemaakt en up to date worden gemaakt? Ook moeten er bijlagen worden gestuurd elektronisch van alle ongevallen om een elektronische database bij te houden. (zowel I&M, SZW en Juridische dienst tegen) dit wordt al geregeld in Nederland door het Mars systeem.

Bij I&M hebben ze een onderscheid tussen niet professionele en professionele invloedsgebieden voor risico's. dat is openbare milieu informatie. Het is ene duidelijke overweging om niet actief alles open en bloot te stellen aan de buitenwereld en op internet vanuit terrorisme overwegingen. Dat is het hoofdargument voor de informatie openbaarheid.

Het opstellen van een online database is een groot probleem voor I&M vooral omdat daar de gemeenten en provincies de uitvoerende organen zijn. Dit zorgt voor extra administratieve lasten.

Bij SZW gaat het voornamelijk om de toevoeging van extra administratieve lasten voor de inspectiedienst. Ook daar zal worden bezuinigd en door de extra lasten worden de taken te zwaar en te veel voor een kleinere groep.

In de marsmeldingen database is er een groot onderscheid tussen wat de overheid kan opvragen en zien en wat bedrijven kunnen opvragen en zien. Dit vanwege productiegeheim etc. de overheid kan veel meer gegevens opvragen dan bedrijven zelf. Door de elektronische database die de EU wil verdwijnt het verschil en kan iedereen alles van alle bedrijven opvragen. Wederom >gevaar terrorisme. I&M hebben onderscheid vanuit veiligheidsoverwegingen.

Artikel 20.2 er moeten teveel zaken worden ingeleverd, rapporten, samenvattingen, meldingen database materiaal. Dit zorgt voor teveel lasten.

Voor I&M meeste probleem vanwege lasten voor gemeenten, provincies en RUD's.

Artikel 22 de definitie van betrokken publiek klopt niet. Daarbij komt nog dat er geen specifieke benaderingen zijn. Dit artikel kan onder de grens van Aarhus vallen waardoor het mogelijk is dat er ongelijk spel veld optreedt in Nederland tussen bedrijven. In Nederland is het mogelijk altijd

informatie op te vragen over bedrijven. De mogelijkheid en de openbaarheid van informatie voor het publiek is er wel.

Het probleem is dat er staat als je niet valt onder de definitie van betrokken publiek het niet mogelijk is de informatie te krijgen. Dat is in tegen spraak met het op vragen van info over bedrijven bij de overheid.

De Europese Unie kan niet onder het verdrag van Aarhus komen, dit om dat het een verdrag is.

SZW zegt dat het meer gaat om het strafrechtelijk proces in Europa. In Nederland moet binnen 2 jaar het proces worden voltrokken terwijl in Italië er 10 jaar gedaan kan worden over het strafrechtelijk proces. Ze willen in Europa eenheid creëren. Hierop volgt een discussie tussen Sander Kneepkens (juridische dienst I&M) en Anneke Raap (beleidsmedewerker I&M) het gaat om de eerlijkheid van artikel 22. In artikel 22 wordt er gesproken over het in beroep gaan tegen het niet goednaar buiten brengen van publieke info. De discussie gaat erover of de eerste zin van dit artikel wel of niet onder Aarhus valt. Of dat het in strijd is met Aarhus.

De artikelen hebben ook betrekking op de Nederlandse veiligheidsregio's die onder gezag van ministerie van Veiligheid en Justitie vallen. Deze actor is afwezig bij de besprekingen vanwege drukte en ophef rond Moerdijk. Anneke Raap vindt dat zolang ze niks van V&J hoort ze er ook niks mee gaat doen. Ze zal de betreffende contactpersoon er wel op aanspreken maar gaat niet in naam van hun spreken over de artikelen. Wel zegt zij dat alles wat zorgt voor extra lasten tegen wordt gesproken door Nederland. Ze vindt dat de EU te veel bemoeienis toont ten opzichte van de inhoud van binnenlands beleid.

Bibliografie

VROM (2003). 'Natuur en milieu, verdrag van Aarhus', in (<http://www.snm.nl/page.php?pageID=76&itemID=669&themaID=9>). Geraadpleegd op 24 maart 2011).

6. Bijeenkomst 18 februari 2011 Dossierteam overleg Seveso III

Sander Kneepkens is van B&JZ (bestuurrechtelijke en juridische zaken) voor hem is het grootste probleem met Seveso III, het Aarhus verdrag waar de Seveso III mee botst.

Vervolgens komen de decentrale overheden ter sprake, de gemeenten en provincies. Zij moeten de taken gaan uitvoeren en moeten betrokken worden bij het proces volgens Renske van Tol van I&M en Sander Kneepkens van B&JZ, terwijl Anneke Raap en van I&M en Simone Wiers van SZW vinden dat de decentrale overheden niet betrokken hoeven worden bij het proces van besluitvorming.

Wel moeten de decentrale overheden akkoord gaan met het standpunt voordat het bestuurlijk wordt voorgelegd. Ministerie van Veiligheid en Justitie is ook niet aanwezig. Dit vinden de andere actoren storend. V&J neemt niet zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van hun aandeel in de Seveso III richtlijn, die ook hun beleidsterrein betreft.

De betrokken actoren nemen deel vanwege de raakvlakken van de richtlijn met hun beleidsterreinen. De leden worden uitgenodigd deel te nemen aan de dossierteams en kunnen zelf bepalen wel of niet te komen.

Wel heeft Anneke Raap al contact gehad met VNG en IPO die tegenstanders zijn van ene aantal zaken mbt tot de richtlijn en ook heeft zij contact gezicht met VNCI / VNO/NCW de Nederlandse Chemie industrie.

Anneke en Simone zijn het erover eens dat aan hebt begin van het traject altijd eerste de beleidspersonen betrokken zijn en later pas de uitvoerende afdelingen erbij worden betrokken.

Anneke heeft email contact gehad met IPO en VNG die het met bepaalde zaken niet eens waren en zich gingen bemoeien met het beleidschrijven. Hierover heeft Anneke resoluut gereageerd dat zij er niet bij hoeven te zijn en dat I&M het verder afhandelt. I&M is de trekker van de richtlijn en staat met gezag boven IPO en VNG.

Ook de AI wordt niet door SZW betrokken bij de dossierteam vergaderingen. Intern is daar al over gesproken bij SZW. De AI wil overal bij betrokken worden, maar VW vindt dat dit nog onderdeel is van het beleid schrijven en daar heeft de AI niks mee te maken. De AI, leidinggevende P. van Lieshout heeft hier in het directeuren overleg zijn mening over laten horen aan het afdelingshoofd van VW. Die heeft dat aardig afgedaan. Toch zit het de AI erg dwars dat ze door VW worden buitengesloten.

Tijdens het dossierteam overleg reageren Sander en Renske op de buitensluiting van de uitvoerende instanties. Renske zegt dat bij I&M er afgesproken is de Dossierteams zo breed mogelijk te maken, dus ook betrekking van de uitvoerende instanties. Haar collega Anneke vindt dat onzin en heeft geen zin in lange discussie. De uitvoerende instanties kijken naar andere aspecten van de richtlijn dan de beleidschrijvers.

Wel zijn er andere actoren ook uitgenodigd door I&M om deel te nemen aan de dossierteams en de AI en brandweer zijn niet uitgenodigd. Dit heeft SZW met opzet gedaan. Maar I&M zegt dat hierdoor deze instanties voor het hoofd gestoten worden. Hier zitten verschillende belangen tussen en achter. Ieder ministerie doet het op zijn eigen manier intern tussen de uitvoerende instanties en de beleidsafdelingen.

Alle uitvoerende diensten klagen over slechte betrokkenheid wanneer het gaat om beleid schrijven en het uitvoeren. Bij I&M is er afgesproken de uitvoerende diensten zoveel mogelijk te betrekken. Anneke Raap twijfelt sterk aan het nu van deelname van de uitvoerende diensten.

Daarnaast willen VI en RIVM ook deelnemen, maar zij worden betaald door I&M die het belachelijk vindt dat zij erbij moeten zitten. Want dat kost I&M alleen maar geld.

Inhoudelijke gedeelte dossierteam

Sander zit erg met de wetwijzigingen die gemaakt zouden moeten worden wanneer de Seveso III onveranderd wordt aangenomen. Het Aarhus verdrag wordt dan geschaad. Het voorstel van Sanders is dat hij AZ benaderd voor raadpleging over de afwijkingen. Juridisch klopt het niet volgens hem. Anneke reageert hierop door te zeggen dat ze in Brussel eerst de Commissie zullen vragen wat precies de bedoeling is, en wat zij hebben gedaan. Daarna kan AZ worden benaderd. De juridische dienst van de Commissie vindt het vaak onzin om over zulke zaken te discussiëren, terwijl de juridische dienst van de Raad dat niet zo vindt en het graag uitzoekt. Hierdoor krijgt men een discussie tussen beide diensten (machtsrelaties en verhoudingen).

De Aarhus ligt bij I&M en B&JZ en de Wob ligt bij BZK en AZ. Hier moet over gesproken worden.

Dus AZ en BZK en V&J moeten hierover geïnformeerd worden vindt Sanders. Anneke vindt dat niet zo nodig. Maar Sander zegt dan kunnen de andere ministeries achteraf niet gaan zeuren dat ze niet geïnformeerd zijn erover. Ze kunnen zelf kiezen betrokken te zijn.

Het hoofddoel van I&M is de reikwijdte van de richtlijn mbt tot bedrijven gelijk houden. Niet meer en ook niet minder bedrijven onder Seveso.

Daarnaast ook geen onnodige wetgeving> Aarhus, CLP en geen afwijkingen in de bestaande wetgeving.

Geen specifieke bepaling mbt Aarhus, hier had IZ I een opmerking overgemaakt aan het begin van het traject. Het moet niet algemeen geregeld worden en al helemaal niet specifiek.

Het Impact Assessment wordt pas na het standpunt gehouden en niet er voor. De quickscan wordt wel doorlopen nu, waarop wordt aangestreept wat van toepassing is op de vragen. De Impact Assessment komt bij de definitieve tekst van het standpunt. Wel wordt er gezegd door Renske dat deze al eerder gedaan moet worden anders kan het niet meegenomen worden in het standpunt.

VNCI (chemische industrie Nederland) heeft gereageerd via een email. Dat zij het onuitvoerbaar vinden wat er staat in de nieuwe Seveso III. Zij zijn het er dan ook niet mee eens.

De quick scan wordt doorlopen.

Instructie/voorstel: opsturen naar de raadssecretaris dat gaat via de PV en via SIM naar de voorzitter van de Commissie.

Art. 4 heeft veel kritiek gehad de Commissie komt hierover met een nieuw voorstel. Geen sprake van gedelegeerde handelingen. Er is weinig bekend over de criteria, forum etc.

De criteria waarbij de delegatie van de Commissie toegepast kan worden is te ruim en moet heel erg helder zijn. De bijlage die hoort bij artikel 4 is leeg. De lidstaten willen eerst een lijst met bepalingen zien voordat ze akkoord gaan.

Art.6 ontsnapping van hoeveelheid stoffen lag eerst bij 5 % en is verlaagd naar 1 % dit is niet haalbaar en daar is Nederland tegen.

Nederland zoek een goede manier om het op te lossen, constructivistische opstelling. Bij zowel I&M als SZW zijn beide ministers tegen extra inspecties en meer doelgericht werken. Dus bij bedrijven waar ze weten dat er problemen zijn wordt er intensief gecontroleerd en bij bedrijven waar het goed gaat gaan ze niet meer komen.

Met Seveso III vult de EU in wat nationale staten met hun inspecties moeten doen, dit is niet de bedoeling van een richtlijn. De EU is te dominant en veel eisend.

7. Bijeenkomst Seveso III bespreking met Permanente Vertegenwoordiger 3 maart 2011

Aanwezig: Anneke Raap (I&M risicobeleid), Sander Kneepkens (I&M B&JZ), Simone Wiers (SZW, majeure risico's en chemische veiligheid) en Raoul Boucke (PV milieubeleid), Margot van Nistelrooij(stagiaire SZW)

De PV verteld hoe er om wordt gegaan met specifieke knelpunten op Nederlands niveau in Brussel.

Verslag van het dossierteam wordt doorgelopen, daarover zijn geen opmerkingen.

Wederom gaat het over Aarhus, waarbij Sander concludeert dat er fouten zitten in de nieuwe Seveso III artikelen ten opzichte van Aarhus. Hierover zou een non-paper geschreven kunnen worden door Nederland. Bij een non-paper heb je compromis nodig oer het voorstel van de Commissie. het voorzitterschap van de Commissieleden bepalen de agenda en hoe vaak er vergaderd moet worden en wanneer het voorstel naar de coreper wordt gestuurd. De voorzitter (Commissielid) wil al in juni een akkoord bereiken. Dit is voor de meeste landen veel te vroeg, vanwege aanpassingen in de artikelen die problemen kunnen gaan geven.

De Commissie heeft veel haast vanwege de aansluiting van de CLP richtlijn, binnen vier maanden moet de richtlijn worden omgezet. Deze vier maanden zijn te weinig, omdat er veel elementen zijn die zouden moeten worden aangepast als het voorstel zo goedgekeurd zou worden, veel landen zijn het daar niet mee eens. De PV benadrukt wel dat het nog nooit is voorgekomen dat de EC artikelen gaat schrappen uit een voorstel. Dus is het niet mogelijk te zeggen wij zijn het ermee oneens, eer moet een oplossing aanpassing als nieuw voorstel worden gegeven door de penvoerder. Beter uitleggen wat je dan wel wilt.

Het voorzitterschap komen te snel met compromisvoorstellen, want de PV's in de coreper weten zelf nog niet wat het moet worden, omdat alle lidstaten nog een impact assessment moeten uitvoeren. Er is nog geen duidelijk beeld bij de lidstaten wat de echte gevolgen gaan zijn en hoe deze eruit komen te zien, daardoor gaat alles te snel.

Voor I&M is vooral de scope, de reikwijdte van de richtlijn een probleem. als alles hetzelfde zou blijven behalve de CLP, dan zou er voor Nederland nog veel werk zijn met het omzetten van alles. Daarnaast is er teveel druk, gaat het te snel en zijn de criteria nog niet duidelijk. Juridisch is het belangrijk dat die criteria bekend worden gemaakt, als deze erg afwijken dan heb je nog meer juridische problemen (Sander).

PV: het is belangrijk te identificeren op welke punten Nederland een zware inzet wil plegen om te kunnen onderhandelen met de andere lidstaten om zo coalities te vormen onderling, zodat er draagvlak wordt gecreëerd en de Commissie geen kant op kan.

I&M Anneke: voor ons is de scope en Aarhus het grote belang. Dit moet goed uitgewerkt worden, waarom en hoe het anders zou kunnen om te zorgen voor medestanders. Anneke wil zich concentreren op 1 of 2 onderwerpen, maar niet meer. Dat zijn de scope en Aarhus, om zo deze veranderingen tegen te gaan.

Een discussie ontstaat tussen Anneke, die denkt dat de aanpassingen aan Aarhus wel meevallen. Simone (szw) en Sander(I&M B&JZ) vinden dat het wel belangrijk is. Als er problemen in Seveso zijn met Aarhus en het verdrag van Lissabon dan moet daar wat aangedaan worden. Als er in Nederland problemen zijn met bedrijven dan wordt er naar Aarhus verwezen. Als hier veranderingen in zitten in Seveso III dan moet dat goed worden uitgezocht.

Volgens Simone (szw) is het duidelijk dat aan de hand van bepaalde zinnen in de richtlijn, Seveso III geschreven is door mensen die er weinig verstand van hebben en te snel de richtlijn hebben opgesteld. Er is namelijk te veel mis met Seveso Aarhus/Lissabon verdrag.

Anneke Raap (I&M) zegt dat de boodschap van Nederland nog steeds niet helemaal duidelijk is, terwijl er allang een BNC fiche is gemaakt en ingediend. Er is nog steeds geen duidelijk standpunt van Nederland vanwege de andere lidstaten. Nederland is erg klein en heeft weinig gewicht in de werkgroepen, dat betekent dat zij moeten samenwerken met de grote landen als Duitsland, Frankrijk om coalities te vormen en zo veranderingen tegen houden. Nederland is meer afwachten ten opzichte van die landen, wat zij voor onderwerpen aankaarten waar ze tegen zijn. daarom heeft Nederland geen eigen standpunt, omdat het afwacht wat andere landen in gaan brengen. Want volgens Anneke heeft het geen zin iets in te brengen wat andere landen al inbrengen.

De PV zegt daarbij dat Nederland erg klein is en als Nederland alles tegensprekt uit de richtlijn dan wordt Nederland geïsoleerd. De strategie van Nederland is om zich aan te sluiten bij de grotere landen als Duitsland. Hierdoor heeft Nederland nog steeds geen eenduidig standpunt.,

De vraag is wat heeft nu de meeste prioriteit?wat is het belangrijkste wat absoluut niet kan worden veranderd?

Er is nog steeds geen duidelijkheid over wat prioriteit heeft. Daarom is ruimte in het BNC fiche om het standpunt te kunnen aanpassen en bewegen.

In de raads werkgroepen in Brussel zijn er tijdens de werkgroepen geen echt onderhandelingen, die spelen zich af in de pauzes en wandelgangen.> clustervorming van landen.

Voor Sander is Aarhus het belangrijkste, en voor szw is dat de inspectie en de groeiende administratieve lasten die door het voorstel zullen ontstaan. Vooral Sander is erg fel op het Aarhus verdrag dat niet klopt in Seveso III. Dit omdat als het voorstel zo wordt aangenomen, de juridische afdeling van I&M een hele grote technische omzetting moet gaan doen en dat gaat veel tijd en geld kosten. Dat is ook absoluut niet wat ze willen. Vooral ook omdat nog altijd geldt in Nederland zo min mogelijk extra regels. De Commissie heeft te weinig verstand van Aarhus dat blijkt uit de

artikelen die zij hebben opgesteld. Ook Bulgarije en Duitsland hebben problemen met Aarhus, dus daar zou Nederland zich bij kunnen aansluiten.

Anneke raap: de scope van het voorstel daarin kan Nederland de trekker zijn. daarnaast heeft zij problemen met de deadline van juni 2015 om de richtlijn om te zetten in Nederlands beleid.

Sanders is bang dat als het voorstel wordt aangenomen dat Nederland 2 tot 3 jaar nodig heeft de technische juridische omzetting voor elkaar te krijgen en dan haal je die deadline niet. SZW Simone is hier wat positiever over.

Simone (szw) zegt dat er eerst nog een compromis voorstel van de Commissie moet komen, dus dat daarin waarschijnlijk nog wijzigingen in zullen staan mbt Aarhus. We snap zij dat alles op papier stellen uiteindelijk elektronisch moet worden ingevoerd, zodat er een database online kan worden gezet. Sommige dingen zijn nu eenmaal nodig. Dat is prima dat de Commissie dat wil alleen moeten ze het wel goed doen conform het verdrag van Aarhus.

Anneke reageert hierop dat je niet tegen de Commissie zomaar kan zeggen dat ze iets niet goed doen. Dan jaag je zich tegen je in het harnas en schaad hun status en krijg je niks meer mee. Dus daar moeten we voor oppassen.

Raoul reageert hier ook op, de Commissie zal nooit toegeven dat ze iets totaal verkeerd hebben gedaan. Dus als lidstaat moet je komen met een oplossing een andere aanpassing van het desbetreffende artikel en dan zullen ze dat overwegen.

Sander heeft absoluut geen vertrouwen in de juridische dienst van de raad die dit dan gaat behandelen als er tegenspraak over is.

De conclusie is dat Duitsland nodig is om een coalitie mee te vormen, omdat zij veel zeggenschap hebben in de raads werkgroepen.

Engeland is voor administratieve lasten dus daar heeft Nederland niks aan.

Het gesprek gaat over Wim Klein van V&J die niet aanwezig is geweest bij de vergaderingen terwijl de veiligheidsrapporten ook erg verzwaard gaan worden. Dat is het beleidsterrein van Veiligheid en Justitie. Wim Klein is er druk met ChemiePack waar de grote brand is geweest op Moerdijk. Anneke heeft wel contact met hem gehad telefonisch, en hij bekijkt de stukken en zal daar wat over op papier zetten.

Instructies voor de volgende Raads werkgroep voor de PV is eigenlijk alles beperken. Hij krijgt via Anneke een document met de uitgewerkte instructies.

Szw Simone, vindt het vooral belangrijk dat de bedrijven geen extra administratieve lasten erbij krijgen en is hier sterk tegen. Anneke Raap vindt dit wel meevallen en maakt zich meer druk om de scope van de richtlijn die veranderd door de nieuwe CLP, hoeveel bedrijven gaan wel en niet vallen onder de nieuwe Seveso richtlijn. (risicobeleid).

Discussie tussen Anneke en Simone: dit gaat over het domino effect artikel 8 de Commissie wil dat extra handhaven door de inspectierapporten te kunnen bekijken, daar inzicht in hebben en ook voor het publiek open te stellen, Anneke Raap is hier tegen ook in verband met terrorisme en dat het bedrijfsgeheimen zijn. Simone Wiers ziet daar geen probleem in dat bedrijven en de omgeving op de hoogte zijn van wat er in de andere bedrijven gebeurt en wat voor stoffen er aanwezig zijn. de inspectie gegevens kunnen worden bekeken als er een bedrijf meer risico heeft dan de ander. Zodat de bedrijven en de omgeving zich bewust zijn van een mogelijk domino effect. Anneke raap vindt het onzin dat andere bedrijven bij elkaar kunnen kijken wat zij in huis hebben en dat zij een groter risico hebben aan de hand van inspectie rapporten. Volgens Simone Wiers hebben de inspectie rapporten een beter zicht op wat er gebeurt binnen een bedrijf en de mogelijke problemen (helpt van de bedrijven hebben dat al bij de ARIE- regeling) dus het zou ook beter zijn

voor het equal level playing field onder de risicobedrijven. Anneke Raap vindt die extra verplichtingen en openstelling van die informatie onnodig.

Wel is iedereen tegen het punt van land use, ruimtelijke ordening, die door de Commissie wordt ingevuld. Hier is iedereen tegen want de EU heeft niets te maken met de ruimtelijke ordening van Nederland, dat gaat over bodemgebruik en landinrichting. Dat is niet aan de EU te bepalen hoe Nederland daarmee om moet gaan.

Sander is niet tevreden over de vergadering omdat hij zich erg zorgen maakt over Aarhus en daar toch weinig gehoord aan wordt gegeven door de andere actoren.

8. Bijeenkomst 15 maart 2011 vergadering Seveso III behandeling artikelen

Aan de hand van bijlagen 3 kan worden opgemaakt dat de Commissie voor ieder bedrijf een veiligheidsrapport wil, zelfs voor benzinstations. Alles valt onder het domino effect. Dat is belangrijk voor I&M vanwege het aanpassen van de BEVI, Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen. Volgens Simone Wiers heeft I&M dat over het hoofd gezien. In bijlage drie geldt namelijk dat de veiligheidsbeheerssysteem onderdeel van het veiligheidsrapport is. PBZO bedrijven, preventie beleid zware ongevallen hebben geen safety rapport, maar wel preventie beleid dat bestaat uit veiligheidsbeheerssysteem. Het is voor de meeste lidstaten verplicht om bij zulke bedrijven een preventiebeleid te hebben, maar dat kunnen ze wel zelf invullen. Nu wordt het ingevuld door de Commissie. er moet identificatie komen van alle inrichtingen van bedrijven en dat is nieuw en zorgt voor verzwaarde administratieve lasten. Daarnaast wordt er niet goed geformuleerd door de Commissie bijvoorbeeld wat bedoelen ze nu met 'establishments', daar kan alles ondervallen.

Simone Wiers (szw) wijst I&M erop dat onder het domino effect artikel 8, dat informatie moet worden uitgewisseld met 'inrichtingen', niet alleen VR-plichtige, maar alle omringende inrichtingen ten opzichte van elkaar. Dat betekent dat zelfs boeren moeten weten wat er in de omringende bedrijven opgeslagen ligt en wat de gevaren zijn. dat is veel werk voor I&M vanwege de Bevi richtlijn die daarvoor aangepast moet worden. Hier wijst SZW I&M op. Zelf heeft I&M dat over het hoofd gezien.

Bijlagen II en III overlappen elkaar. Artikel 9 moet worden aangepast. Artikel 17 geeft ook enige problemen, dit artikel gaat over bevoegde autoriteit, dus de autoriteiten die bevoegd zijn met de uitvoering van de richtlijn. In Nederland zijn de provincies en gemeenten verantwoordelijk voor het milieu beleidsterrein en de AI voor de arbeidsomstandigheden en dan is er nog de brandweer en de WABO die vallen onder de rampenbestrijding van V&J. de Commissie wil dat als er in de lidstaten mee dan een uitvoerende autoriteit is er een bevoegde autoriteit wordt aangewezen als coördinatie. Het probleem is welke bevoegde autoriteit het coördinerend orgaan wordt. Bij SZW heeft namelijk de minister het bevoegd gezag over de ARBO en bij I&M hebben de gemeenten en provinciën het bevoegd gezag.

Anneke zegt zolang ze niks hoort van de gemeenten en provinciën over deze kwestie dan wordt er geen probleem van gemaakt. Zij wil deze actoren er dan ook zoveel mogelijk buiten houden.

Sander vindt deze kwestie wel een probleem, want wie wordt dan de coördinerende autoriteit en hoe moet dat worden omgezet in de wet. Het probleem ervan is, is dat een van de autoriteiten heel veel werk te doen krijgt met overleggen en afstemmen etc. De arbodienst is al 30% van hun tijd kwijt aan het afstemmen en overleggen van de inspecties. Laatst wat er gebeurd als daar ook nog de provinciën en gemeenten bijkomen. Simone moet navraag gaan doen bij de juridische afdeling van SZW wat de gevolgen hiervan kunnen zijn in de wetgeving voor technische aanpassingen.

Anneke zegt over artikel 17 dat het oude artikel prima was en er geen wijzigingen nodig zijn. Zij ziet het probleem verder niet omdat in Nederland alles al geregeld is met de uitvoerende instanties.

Wel vindt zij dat er extra lasten bijkomen voor de overheid, er moet teveel geregeld worden voor de EU door de lidstaten. De EU is erg dominant, de richtlijn staat vol met eisen. Bijvoorbeeld bij artikel 17.3 dat de overheid zorg moet dragen aan wat de bevoegde autoriteiten doen. Dit soort dingen moet de overheid zelf regelen in invullen en niet door de EU worden opgedragen te doen.

Het gevolg van dit voorstel kan zijn dat veel bedrijven wegtrekken uit Europa vanwege de strengere eisen en regels. Dan gaan ze naar Azië of China (Anneke Raap). Dat is slecht voor de Nederlandse economie.

Gedelegeerde handelingen van de Commissie

Er zijn veel problemen met de gedelegeerde handelingen van de EC. Sinds maart 2011 zijn er een nieuwe comitologie regels van kracht gegaan, die de procedures voor de uitvoeringsbevoegdheden van de Commissie vereenvoudigen. Daarnaast is de controle van de Raad en het Parlement overgedragen aan het comité van beroep. Dit betekent een sneller proces van het wijzigen van technische details in de bijlagen van de richtlijn door de Commissie, en een on-democratische manier van het aanpassen van details. Het comité dat voor Seveso is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten wordt buitenspel gezet door de Commissie, die zelf gemakkelijker de bijlagen van de richtlijn kan aanpassen. In de richtlijn staat de inhoud van de processen die beschreven zijn in de richtlijn, zoals noodplannen, preventiebeleid en hoe lidstaten die moeten inrichten. Hierdoor heeft de Commissie meer controle over de lidstaten en kan zij contante aanpassingen maken. In het BNC fiche wat BUZA het er niet mee eens en die heeft alles weg geschrapt. Artikel 23 moet worden beperkt.

Artikel 27 gaat over de sancties die de Commissie kan opleggen aan de lidstaten als zij zich niet houden aan de richtlijn. wederom bepaald de EC wat de lidstaten moeten doen bij schendingen van nationale bepalingen. Er bestaat een splitsing tussen sancties en dwangsom. Volgens Anneke Raap is dwangsom niet afschrikwekkend genoeg. Daarnaast is sanctie onduidelijk, wat bedoelen ze ermee en wat willen ze ermee?

Voor Anneke Raap is het grootste probleem dat de EU eisen stelt en meer bepaald door de manier waarop de artikelen zijn geschreven, in plaats van dat ze richting geven.

Er volgt nog een discussie over de reikwijdte van de richtlijn, welke bedrijven wel of niet onder Seveso gaan vallen. Bijvoorbeeld de chroombaden wat moet daar mee gebeuren.

9. Bijeenkomst 17 maart 2011 Seveso Plenair

Aanwezig: Anneke Raap (I&M), Henriette Davelaar (I&M), Simone Wiers(SZW), Margot van Nistelrooij (stagiaire SZW), Wim Klijn(V&J).

Op de agenda is PGS, publicatiereeks gevaarlijke stoffen gezet. Het is een moeilijk proces, nieuwe opstart en het verloopt langzaam. SZW merkt dat er veel extra regels opgesteld zijn binnen de PGS. Dat wil VW absoluut niet, maar de AI wil dat wel. zij willen dat bepaalde zaken binnen de PGS blijven daar botsen AI en VW met elkaar. Zo wil de AI bepalen over de inrichting van de verblijfsgebouwen van de chemische plant, dikte van de ramen etc, voor arbeidsomstandigheden, deze zaken wil de AI toevoegen in het PGS systeem, dat van I&M is. Het is niet mogelijk zomaar deze zaken toe te voegen in een systeem van een ander ministerie, Henriëtte is hier ook fel tegen.

De sector moet zelf aangeven hoe bepaalde zaken binnen een bedrijf geregeld moeten worden. Nu wordt er steeds meer pseudoregelgeving ingezet daarvoor en dat kan niet. PGS is een normeringssysteem.

agendapunten

Seveso III

Seveso en terrorisme

Samenwerking van de ministeries

Seveso III

Stukje over DOEV, korte stand van zaken BNC fiche is vastgesteld. AO raadmilieu is besproken en dat viel mee het gaat vooral om de reikwijdte en administratieve lasten. Het hoofdonderwerp is BNC fiche dat is genoteerd. En de inzet van Nederland voor de vorming van coalities met andere lidstaten voor de reikwijdte en administratieve lasten.

Ook de gedelegeerde handelingen van de Commissie zijn een groot probleem.

Reikwijdte is onzeker, daarop is een correctiemechanisme nodig, dat gaat via gedelegeerde handelingen van de Commissie en moet op basis van criteria. De criteria zijn nog niet geformuleerd en zolang dat zo is, is het onmogelijk te weten wat de reikwijdte wordt.

Daarbij komt dat de Commissie alle bijlagen sneller kunnen aanpassen door de nieuwe gedelegeerde handelingsregelingen. Alle inhoudelijke aspecten kunnen onder de noemer van technische vooruitgang worden aangepast. Die van algemeen verbindende kracht zijn en dus moeten worden ingevoerd door de lidstaten. De controle van de Raad en het Parlement wordt vervangen door controle door het comité van beroep.

Het is belangrijk om compromissen te maken met de EC waar Nederland het niet eens is met de artikelen. De voorzitter wil in juni alles afgerond hebben als soort van prestige stukje omdat daarna het voorzitterschap wordt doorgegeven.

Samenwerking ministeries en terrorisme Seveso

Wim Klijn van V&J is te veel afwezig geweest bij de vergaderingen dat vinden de anderen niet zo leuk. Wel heeft hij hiervoor goede redenen vanwege andere werkzaamheden die prioriteit hebben vanuit zijn leidinggevende. Wel moet hij binnen een korte periode reageren op de artikelen en wijzigingen die te maken hebben met zijn beleidsterrein.

Het punt terrorisme gaat over Aarhus openbaarheid van informatie aan het publiek. In Seveso kloppen de eisen niet aan informatieverstrekking aan het publiek niet met het verdrag van Aarhus. Ook met betrekking tot de noodplannen die bedrijven moeten hebben en publieke zouden moeten maken is een zaak niet voor milieu maar voor V&J.

Ook wordt er in Seveso bepaald over de interne en externe rampen bestrijdingsplan: dat staat in de wet veiligheidsregio's en is al geregeld in Nederland daar moet bezwaar tegen gemaakt worden anders wederom wetgeving aanpassingen die tijd en werk kosten. De plannen kunnen worden ingezien als mensen daar behoefte aan hebben kunnen ze de plannen opvragen. De EU wil alles elektronische in ene databank. De vraag is dan of je als overheid wilt dat de EU je zoiets oplegt?

Dan zouden er twee soorten versies moeten komen van een rampen plan, een openbaar en een geheim ivm terrorisme, dit kost extra geld en tijd. Dit is wel een zaak waar V&J naar moet kijken en iets over moet zeggen want het is hun afdeling.

Simone van SZW is er veel betrokken bij de Seveso richtlijn en haar manager ROB Triemstra wil een verzoek van de manager van Risicobeleid dat Simone erg nodig is bij de standpuntvorming en vergaderingen.

