

Uniform sanctioneren

De handhavingstrategie (voor het BRZO) is op 6 december 2012 akkoord bevonden door de LAT regiegroep en zal binnenkort in een bestuurlijk overleg worden vastgesteld. Aan deze strategie hebben alle partners hun bijdrage geleverd. Dit alles heeft geresulteerd in drie categorieën van overtredingen. Aan deze categorieën zijn handhavingsinstrumenten van alle partners gekoppeld. Hierdoor is er transparant systeem ontstaan wat zowel voor de toezichthouders als voor het bedrijfsleven de gevolgen van tekortkomen helder in beeld brengt.

Robert Mout (DCMR en voorzitter van de werkgroep Handhaving) licht toe:

Een gezamenlijke handhavingstrategie werd in het Beterzo programma als een erg lastig onderwerp beschouwd. Daarom is het pas later op de agenda gekomen. Drie zaken maken het een lastig onderwerp. Ten eerste verschillende (bestuurlijke) visie op dit onderwerp; ten tweede het groot aantal verschillende instrumenten die de drie bevoegde gezagen hebben en als laatste een beoordeling van het risico op een zwaar ongeval als regels worden overtreden.

Door zo dicht mogelijk bij de wettekst van het Brzo en de bedoeling ervan te blijven en goed naar elkaar te luisteren is het gelukt om de strategie op te stellen. Dat is een compliment voor alle betrokkenen!

Waarom de handhavingstrategie?

In 2009 is er door de toenmalige VROM-Inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de verbeteringen in het in het BRZO-toezicht door de gezamenlijke aanpak van het Wm-bevoegd gezag, de Arbeidsinspectie en Brandweer. De situatie was flink verbeterd, maar vooral na het toezicht liepen de vervolgacties flink uit elkaar. Door de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (LAT RB) werd een werkgroep handhaving opgericht om dit knelpunt op te lossen.

In 2010 is de werkgroep begonnen met het uitwerken van uniforme procedures en werkwijzen om hiermee de Brzo Werkwijzer aan te vullen met het onderdeel handhaving. De tweede opdracht betrof het opstellen van een handhavingstrategie.

In 2011 bleek dat een omgekeerde werkwijze noodzakelijk was. Daarom is eerst een strategie opgesteld om vervolgens de andere acties uit te werken. De andere acties bestonden uit het opstellen van een beoordelingskader om de sancties te kunnen koppelen aan de ernst van de overtredingen van het Brzo in relatie tot het gevaar van een zwaar ongeval met gevaarlijke stoffen. Bij het opstellen van de strategie zijn alle stakeholders actief betrokken. Zo is voor het bepalen van de uitgangspunten van de strategie en de benodigde beoordelingskaders een extra stakeholder bijeenkomst georganiseerd (december 2011), is een uitgebreide consultatieronde gemaakt langs de stakeholders (begin 2012) en heeft een expertmeeting plaatsgevonden (mei 2012).

De juridische onderbouwing is een ander belangrijk onderdeel. Hiervoor is een aparte notitie opgesteld die ook is becommentarieerd door de betrokken ministeries. Deze notitie is onderdeel van dit document.

Deze handhavingstrategie is vastgesteld door het LAT RB op 6 december 2012. De gezamenlijke Brzo toezichthouders committeren zich aan toepassing van deze strategie als onderdeel van het Brzo toezicht. Elk bevoegd gezag zal de strategie bestuurlijk moeten vaststellen voordat het daadwerkelijk kan worden toegepast. In de LAT regie zijn hiervoor afspraken gemaakt. Uiteindelijk zal het ook onderdeel worden van de bestuurlijke inspectieprogramma's.

Het doel van deze gezamenlijke strategie is om de gezamenlijke Brzo 1999 toezichthouders op adequate en uniforme wijze sanctionerend op te laten treden. Bijkomend resultaat van de gezamenlijke strategie is het verbeteren van de uniformiteit van de landelijk beschikbare toezicht- en handhavinginformatie.

Inhoud op hoofdlijnen

Als eerste stap zijn er zeven uitgangspunten benoemd welke als vertrekpunt zijn gebruikt bij het opstellen van de handhavingsstrategie. De zeven uitgangspunten hebben betrekking op: level playing field voor het bedrijfsleven, één loket-gedachte, transparantie proportionaliteit, effectgerichtheid en het snel en consequent handelen door overheid met voldoende rechtsgelijkheid en rechtszekerheid voor het bedrijfsleven.

De bevoegdheden van de handhavingspartners zijn uitgewerkt, niet alleen voor het bestuursrecht, maar ook voor het strafrecht.

Na het vaststellen van overtreding(en) moet de ernst van deze overtredingen worden beoordeeld. Er zijn verschillen in de mate waarin overtredingen van het Brzo 1999 bijdragen aan de kans op een zwaar ongeval. De handhavingstrategie voorziet in een beoordelingskader om de ernst van een overtreding te kunnen afwegen. Er is een indeling gemaakt in drie categorieën van overtredingen met daarbij behorende sancties:

1. onmiddellijke dreiging en/of onomkeerbaar risico op een zwaar ongeval, er is sprake van ernstig gevaar: direct ingrijpen met zwaarste sanctie(s), werkzaamheden stilleggen en pas toestaan werk weer aan te vangen als adequate (nood)maatregelen zijn getroffen. Geen hersteltermijn;
2. geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval, wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen: herstel afdwingen met zware tot middelzware sanctie(s) binnen gepaste hersteltermijn;
3. zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval, wel lichtere tekortkomingen: herstel afdwingen met lichtere sanctie(s) binnen redelijke hersteltermijn.

Aan de drie categorieën van overtredingen zijn verschillende handhavingsinstrumenten gekoppeld welke ingezet moeten (kunnen?) worden door de verschillende toezichthouders. Dit is weergegeven in de onderstaande tabel:

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Versie tabel 28/11/2012			
onmiddellijke dreiging	Stillegging (art.28 Arbowet) + proces verbaal	bij negeren PV (misdrijf), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	Bestuursdwang (art.122 Provinciewet, art.125 Gemeentewet) + aangifte	N.v.t.	Wabo-BG/VR
geen onmiddellijke dreiging	Exploitatieverbod onder last onder dwangsom+ proces-verbaal	bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	verhoogde boete verbeuren dwangsom bestuursdwang inschakelen FP	Inspectie SZW
	Eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete en zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
	Dwangsom	Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo-BG/VR
	Bestuurlijk strafbeschikking	Dwangsom	Wabo-BG/VR
Zeer geringe dreiging	Waarschuwingbrief	Dwangsom	Wabo-BG/VR
	Eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	bestuurlijke boete	Inspectie SZW

Door het opstellen van deze tabel is het voor iedereen duidelijk wat de gevolgen zijn van het niet voldoen aan het Brzo. Ook is er geen sprake meer van regionale verschillen.

De strategie houdt eveneens rekening met verzwarende omstandigheden. Dit heeft onder meer betrekking op het naleefgedrag, de stapeling van de overtredingen, herhaling van dezelfde overtreding en de noodzaak preventieve handhavingsactie. Slecht naleefgedrag kan er bijvoorbeeld toe leiden dat zelfs bij een zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval toch het sanctie regime van "geen onmiddellijke dreiging" gevolgd wordt.

In deze strategie wordt geen uitspraak gedaan over de duur van de hersteltermijn. Gezien de complexiteit van de bedrijven, de vele verschillende soorten overtredingen en de daarmee samenhangende risico's als gevolg van de overtredingen is dit altijd maatwerk.

Hoe nu verder?

Het opstellen van een handhavingstrategie was een van de "No regret" maatregelen van voormalig staatssecretaris Atsma. De verwachting is nu dan ook dat dit een wettelijke grondslag zal krijgen. Alleen de status van een strategie is onvoldoende om ervoor te zorgen dat men ook conform deze strategie gaat werken. Daarom gaat de in de komende periode een werkgroep implementatie aan de slag met een implementatieplan.