

Verlag

Vergroot de nieuwe Arie-regelgeving de veiligheid?

Arie: (hoe) draagt aanvullende veiligheidsinformatie op papier bij aan meer verantwoord werken met gevaarlijke stoffen?

Arlette van der Kolk¹ en Paul Swuste¹

Verlag bijeenkomst Contactgroep Gezondheid en Chemie (CGC) in samenwerking met de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde (NVVK), 27 januari 2022

Bedrijven waar een bepaalde hoeveelheid gevaarlijke stoffen in installaties aanwezig is of kan worden gevormd (ongeacht beoogde handelingen), moeten een Aanvullende risico-inventarisatie en -evaluatie (Arie) uitvoeren. Gericht op het voorkomen van zware ongevallen en op basis daarvan een pakket maatregelen te nemen. In 2010 is de Sociaal Economische Raad (SER) met een advies gekomen waarbij gewezen werd op de risico's voor werknemersveiligheid van grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen in een bedrijf. Nu wordt de Arie-regeling herzien en zal naar verwachting op 1 januari 2023 in werking treden. Nieuwe Arie-bedrijven hebben daarna een jaar de tijd om aan de verplichtingen van de Arie te voldoen. Juist daarom gaat de CGC-NVVK bijeenkomst over de aanstaande veranderingen en de rol die veiligheidskundigen kunnen spelen bij de implementatie van de regeling. De vraag is of de nieuwe Arie-regeling de veiligheid van de bedrijven die nu niet onder de Brzo-regeling vallen daadwerkelijk vergroot?

In de presentaties werd achtereenvolgens ingegaan op:

- De redenen om de Arie-regeling te herzien en de belangrijkste veranderingen. Presentatie door de vertegenwoordiger van het Ministerie SZW.
- De verplichtingen van de vernieuwde regeling, presentatie door de projectleider Arie-toezicht en een van de senior Brzo-inspecteurs van de Nederlandse Arbeidsinspectie, beiden betrokken bij de ontwikkeling van de nieuwe Arie-regeling
- De Arie-regeling in de praktijk en de voorbereiding op de veranderingen presentatie door Eric Splint, werkzaam bij Defensie, een grote werkgever die te maken heeft met de Arie-regeling.

Tijdens de bijeenkomst was er ruime gelegenheid tot vragen stellen. Dit leidde tot een levendige discussie en vragen die ook voor het verdere traject tot de inwerkingtreding van de regeling van groot belang zijn.

De bijeenkomst begint met de achtergronden en noodzaak van de herziening:

- De Arie-regeling was niet gebruiksvriendelijk, zowel voor bedrijven als voor toezicht. Met name de oude aanwijssystematiek, welke bedrijven vallen onder de Arie-regeling en welke niet, was ingewikkeld. Deze regeling is vereenvoudigd. De oude regeling had eigen definities van gevaarlijke stoffen en volgde de Europese Classification, Labelling and Packaging (CLP) nog niet. De herziene Arie-regeling sluit aan bij de CLP.
- De handhavingmogelijkheden zijn verruimd: naast strafrechtelijke ook bestuursrechtelijke handhaving.
- De verschillen met de Brzo-regeling waren niet inzichtelijk. De Arie-regeling focust op de risico's voor werknemers in een bedrijf of inrichting, het Brzo op zware ongevallen in bredere zin. Nu is het uitgangspunt dat de Brzo-bedrijven al voldoen aan de Arie-regeling omdat de vereisten gelijkloend zijn.

Op dit moment is het invoeringstraject nog gaande. De internetconsultatie van de nieuwe Arie-regeling waarbij bedrijven zijn geraadpleegd, heeft plaatsgevonden in de zomer van 2021.² De internetconsultatie voor de aanpassingen in de Arboregeling start eind augustus/begin september 2022 en duurt 4 weken. De herziene Arie-regeling treedt in werking op 1-1-2023.³ Na de inwerkingtreding is er een overgangsjaar. In dit jaar kunnen bedrijven onderzoeken of ze onder de Arie-regeling vallen en zich daarna aanmelden. Daarnaast is het jaar bedoeld om te gaan voldoen aan de verplichtingen (implementatie).

Vernieuwde aanwijssystematiek

De basis om te bepalen of bedrijven onder de Arie-regeling vallen is gerelateerd aan een drempelwaarde van 30% van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen ten opzichte van het Brzo-besluit. Daarmee gaat het om bedrijven met nog steeds een aanzienlijke hoeveelheid gevaarlijke stoffen, waarbij er nog acuut gevaar aanwezig is waardoor een zwaar ongeval plaats zou kunnen vinden. De aanwijssystematiek is sterk vereenvoudigd doordat de rekenmethode met condities die de waarde bepalen is komen te vervallen. Het is nog steeds even uitzoeken, maar het is een stuk

¹ Bestuurslid CGC.

² Zie de stand van zaken van de internetconsultatie <https://www.internetconsultatie.nl/waob> met op die pagina's: de Consultatie gegevens – Concept regeling, de Nota van Toelichting, het Integraal afwegingskader en de lijst gevaarlijke stoffen ARIE (concept) – en ook de reacties op de consultatie.

³ Zie ook <https://www.arboportaal.nl/actueel/nieuws/2022/06/14/herziening-arie-regeling>.

Verder wordt van een Arie-plichtig bedrijf verwacht dat de werkgever:

- Een intern noodplan in werking heeft en dit ook periodes oefent.
- Domino-effecten, die door haar activiteiten of stoffen op naburige bedrijven/actoren van invloed kunnen zijn, communiceert en afstemt met die naburige bedrijven/actoren. Het doel is dat het andere bedrijf of inrichting maatregelen kan treffen om de eigen werknemers te beschermen.
- De aanvullende RI&E actueel houdt, op zijn minst 5 jaarlijks of zoveel eerder als nodig (bijv. bij wijzigingen).
- Zich laat bijstaan/adviseren door een deskundige bij de uitvoering en implementatie als ook de wijziging van de Arie; meer specifiek bij het opstellen en vastleggen van het eerdergenoemde veiligheidsbeleid, het uitvoeren van de aanvullende risico-inventarisatie en –evaluatie en de toetsing daarvan, de scenario's, het opstellen en implementeren van het veiligheidsbeheersysteem en het intern noodplan.

Een Arie-plichtig bedrijf heeft tot slot de plicht om een zwaar ongeval direct te melden bij Nederlandse Arbeidsinspectie.

De inspecteur neemt het stokje over en gaat in op de andere verplichtingen voor bedrijven die onder de Arie-regeling vallen en de handhaving die de nieuwe regeling biedt.

Gezamenlijke verantwoordelijkheden op het bedrijventerrein

De hiervoor genoemde verplichting ten aanzien van domino-effecten bestaat al in de huidige Arie-regeling. De verdergaande verplichting heeft te maken met andere werkgevers, zelfstandigen en bedrijven op het bedrijventerrein. Bedrijven op een bedrijventerrein hebben de verplichting om met elkaar risico informatie uit te wisselen. Dit geldt met name wanneer meerdere Arie-bedrijven op een bedrijventerrein zijn gevestigd. Het gaat om informatie die nodig is om alle werknemers en zelfstandigen die actief zijn op het terrein te kunnen beschermen, wanneer er bij een van de bedrijven sprake is van een zwaar ongeval.⁶

Samenloop Arie en Brzo

De nieuwe Arie-regeling brengt voor de lage drempel Brzo-bedrijven een aantal nieuwe verplichtingen met zich mee. Zo moeten zij scenario's en intern noodplan opstellen. En het noodplan uiteraard ook oefenen.

Toezicht op de Arie-regeling

De nieuwe Arie-regeling kent een duaal stelsel voor de handhaving met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden. De Inspectie werkt nog aan het opstellen en vaststellen van het handhavingsbeleid en de beleidsregel boeteoplegging. In het handhavingsbeleid wordt vastge-

legd hoe de Inspectie gaat handhaven. In de beleidsregel boeteoplegging wordt vastgelegd wat de beboetbare feiten en normbedragen zijn. Dit kan pas afgerond worden als de Arie-regeling definitief is en zal zijn beslag krijgen in het overgangsjaar.

Een van de aspecten van het handhavingsbeleid om er even uit te lichten is het exploitatieverbod: Een (deel van een) inrichting of bedrijf mag niet in werking gaan of blijven als er niet is voldaan aan Arie-regeling. Bedrijven moeten de juiste maatregelen en procedures implementeren, voordat er gewerkt mag worden. Deze verplichting gold al, maar is goed om nog even te herhalen. Alvast starten met de bedrijfsactiviteiten, kan dus niet.

Dit alles in een notendop. Een aantal dingen worden zoals aangegeven nog nader uitgewerkt in de ministeriele regeling.

Na de presentatie leggen we enkele definitieve kwesties vanuit de chat voor aan de sprekers:

- Waarom niet installatie-gericht in plaats van inrichting-gericht? Dit was een ingewikkeld vraagstuk. De oude Arie-regeling was installatiegericht. De vraag daarbij was, waar begint en waar eindigt de installatie? Om deze onduidelijkheid weg te nemen en betere aansluiting met het Brzo te krijgen, is gekozen om de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen binnen het bedrijf of inrichting als uitgangspunt te nemen.
- Een bedrijf kan meerdere inrichtingen omvatten. Hoe moeten we dat zien? De definitie van bedrijf of inrichting sluit aan bij de definitie zoals die in de arbeidsomstandigheden wet is omschreven. Het uitgangspunt is de bescherming van de werknemer en niet het milieu.
- Waar nog een verschil zit tussen de Arie-regeling en de Brzo-regeling is de interpretatie van de definitie van 'zwaar ongeval'. Volgens de definitie van zwaar ongeval gaat het om een ernstig gevaar voor personen binnen de inrichting, dus ook werknemers.
- In hoeverre geldt de Arie-regeling ook voor milieueffecten van stoffen? In principe niet: als je Brzo-gevaarlijke stoffen in huis hebt en geen stoffen die onder de aanwijzlijst van de Arie-regeling vallen, dan hoeft je geen Arie te doen. De vraag is hoe vaak dit voor zal komen. Stoffen kunnen immers een risico vormen voor zowel het milieu als de werknemer. Denk aan stoffen die milieugevaarlijk zijn en brandbaar. Wanneer het acute gevaar dan de brandbaarheid is, dan kunnen deze stoffen onder de Arie-regeling vallen.

Als laatste voor de pauze wordt stil gestaan bij een opmerking over de overgangstermijn van een jaar, die kort wordt gevonden voor bedrijven die nieuw zijn en nog helemaal moeten beginnen. Om die reden is een informatiecampagne voorzien voorafgaande aan de ingangsdatum van de

⁶ In 2021 besteedde de CGC aandacht aan de mogelijke domino effecten tussen bedrijven. Zie: <https://www.contactgroep-gezondheid-en-chemie.nl/21-januari-2021-chemische-clusters-en-dominos-is-er-eeen-probleem/>

regeling. Bedrijven kunnen dan al nagaan of zij onder de Arie-regeling gaan vallen en starten met de voorbereidingen. Overigens zie je ook nu al op verschillende plaatsen informatie over de aanstaande veranderingen, bijvoorbeeld door adviesbedrijven. Daarnaast zijn er natuurlijk ook al heel veel bedrijven die op dit moment al aan de Arie-regeling horen te voldoen. Als het goed is voldoen zij al aan de verplichtingen en hoeven zij behalve de melding niet veel nieuwe zaken meer te regelen. Het is wel heel moeilijk in te schatten hoeveel echt nieuwe bedrijven er zullen zijn. Maar ook voor hen, is de verwachting dat het voldoen aan de basis-verplichtingen moet kunnen lukken binnen deze termijn.

Intermezzo

Na de inleidende presentatie is de deelnemers gevraagd in hoeverre zij denken dat de bedrijven en inrichtingen waar zij werken of die ze adviseren naar verwachting onder de Arie-regeling zullen gaan vallen. De verwachtingen zijn verdeeld.



De nieuwe Arie-regeling en de bedrijfspraktijk

Na de pauze neemt veiligheidkundige Eric Splint ons op persoonlijke titel mee in zijn werk bij Defensie. Eric heeft in zijn werk te maken met zowel de oude als de nieuwe Arie-regeling, eerst ten aanzien van munitiedepots en werkplaatsen, nu bij een ander onderdeel van Defensie ten aanzien van het onderhoud.

Defensie heeft zoals sommigen zullen weten een eigen status en is in zowel de Seveso-regeling als het Brzo-besluit uitgesloten. Juridisch gezien is het Brzo niet van toepassing. De Arie-regeling is wel van toepassing. Defensie heeft verschillende installaties die ook bij andere bedrijven voorkomen. Daarbij gaat het vooral om opslag van gevaarlijke stoffen en enkele procesinstallaties.

Invoering van de Arie-regeling: van middelvoorschriften naar denken over risico's

De invoering van de Arie-regeling heeft bij Defensie toch wel wat teweeg gebracht. Er werd anders naar veiligheid en risico's gekeken dan tot dan toe gebruikelijk was. Defensie had heel veel middelvoorschriften. Met de Arie-regelingen kwamen doelvoorschriften van het hoogste abstractieniveau, waardoor er zelf nagedacht moest worden over de veiligheidsrisico's en wat er gedaan moest worden om deze te beheersen. Dat heeft het denken over veiligheid veranderd.

⁷ Zie: https://youtu.be/B_59JFvO6Gg.

Verschillen tussen oud en nieuw

De nieuwe regeling verschilt vooral van de oude regeling voor wat betreft de nevenisen, zoals getoond wordt in het overzicht op de sheets. De hoofdeisen van de oude en nieuwe regeling zijn wat anders genummerd, maar zijn inhoudelijk niet anders. In de nevenisen is het belangrijkste verschil het vaststellen van de toepasselijkheid van de Arie-regeling. Daarnaast zijn er nieuwe verplichtingen bijgekomen ten aanzien van andere werkgevers en zelfstandigen, het bedrijventerrein als geheel en de meldplicht zware ongevallen, zoals voor de pauze is toegelicht.

- Of bedrijven en installaties onder de Arie-plicht vallen, zal voor een groot deel niet veranderen vanwege de kenmerken van de aanwezige stoffen.
- Er zullen bedrijven zijn die eerder niet onder de Arie-regeling vielen en nu wel omdat er verschillen zijn in de stoffenlijsten. De oude Arie-regeling ging uit van een eigen lijst brandbare, (extreem) toxische en explosieve stoffen. De nieuwe regeling gaat uit van de Seveso-stoffenlijst (stoffen met een H- of P-zin,), die uitgebreider is dan de stoffenlijst van de oude-regeling.
- Er zullen wellicht ook bedrijven zijn die niet meer Arie-plichtig zijn, omdat de nieuwe drempelwaarde - 30% van de drempelwaarde Brzo (de laagdrempelige inrichting) – in het algemeen hoger is dan de waarde uit de oude regeling.

Het aantal scenario's van risico's van gevaarlijke stoffen kan oneindig zijn en het aantal maatregelen is dan ook oneindig. De kunst is om hier zinvol mee om te gaan. Eric raadt in dit kader iedereen de Fargo serie aan met een prachtige scene over zin en onzin.⁷ Het verschil tussen 'buitengewoon' en 'hooguit vreemd', zoals in de scene naar voren komt, is een regelmatig terugkerende vraag als je aan de slag gaat met het kwantificeren van risico's.

Het gaat om het zinvol vaststellen van relevante scenario's. Je kunt bijvoorbeeld gebruik maken van HAZOP-studie, de Fine & Kinney indexatiemethode of de Sil-methode voor het bepalen van de betrouwbaarheid van technische maatregelen. Het vaststellen van risico's en scenario's kan op verschillende manieren, waarbij de kwaliteit van uitvoering belangrijker is dan de keuze voor de gebruikte methodiek(en). En het mag ook een mix van methodieken zijn.

Belangrijk is om niet alleen 'van voor naar achter' (deductief) te kijken, maar vooral ook 'van achter naar voren' (inductief). Bij de risico analyse beginnen we normaliter bij het bedrijfsproces en beschrijven de correcte werking. Vandaaruit wordt bekeken welke onbedoelde uitwerkingen er zouden kunnen zijn. Bijvoorbeeld een handeling wordt verkeerd uitgevoerd, met een bepaald ongewenst effect tot gevolg. Het advies van Eric is om ook andersom te redeneren en te beginnen bij het worst-case-scenario: Wat is de grootst mogelijke klap denkbaar

bij deze installatie? Om vandaaruit terug te redeneren, welke reeks van gebeurtenissen kunnen hiertoe leiden? Op die manier kun je een aantal generieke scenario's maken en voorkom je dat je een hele set met scenario's maakt die heel erg op elkaar lijken vanuit de individuele onbedoelde handelingen die bij de denkwijze van 'voor naar achter' als startpunt worden genomen. Op deze manier generaliseren van de reeks van gebeurtenissen die leiden tot een zwaar ongeval, vergroot de inzichtelijkheid.

Samengevat: Maak generieke scenario's waarin de reeksen van gebeurtenissen inzichtelijk zijn en zorg dat de maatregelen volgens de arbeidshygiënische strategie ook onderdeel zijn van de uiteindelijke risico-inschatting: bepaal de risico's voor en na maatregelen, om te zien wat de restrisico's zijn om te bepalen of de maatregelen echt afdoende zijn.

Wat betreft het opstellen van het VBS is het grootste risico dat er een discrepantie ontstaat tussen de systeemwereld op papier (of in de computer) en de echte wereld. Wat vaak gezien wordt is dat het VBS uitgaat van de teksten van de gebruikte hulpmiddelen zoals een norm. Er worden tekstgedeelten uit de norm bij elkaar gezet. Voor een auditor is dat makkelijk. Voor de medewerkers wordt het een onwerkbaar geheel.

Kortom, ga niet vanuit de normtekst beschrijven hoe het bedrijf voldoet aan de normtekst. Kantel het. Kijk naar het bedrijfsproces, beschrijf hoe het bedrijf handelt in behapbare stukken en bekijk welke VBS-elementen van toepassing zijn op deze delen van het bedrijfsproces. Aan welke eisen moeten medewerkers voldoen om die handelingen te verrichten (element van het VBS). De medewerker moet de handelingen op een bepaalde manier doen (een ander element van het VBS). De medewerker moet een bepaalde noodprocedure kunnen opstarten als het verkeerd gaat (weer een element van het VBS), etc... Dan kom je tot een bruikbaar document.

Als laatste kan het VBS de neiging hebben om alleen maar uit te dijen in de tijd. Er wordt steeds meer aangehangen. Als uit een evaluatie blijkt dat er aanpassingen nodig zijn vanwege veranderingen in het bedrijf of de omstandigheden, durf dan ook te schrappen wat niet (meer) zinvol of overbodig is.

Het preventiebeleid is, net als elk ander beleid, een uitkomst van een belangenstrijd. Tijdens het opstellen, zijn verschillende belangen afgewogen en is een prioritering ontstaan. Belangrijk om dat ook weer te geven ter ondersteuning van de keuzes voor de verschillende maatregelen op zware ongevallen te voorkomen. Eric geeft aan dat het in de praktijk onmogelijk is om te allen tijde te voldoen aan de stand der techniek en wetenschap, ook al wordt dat gevraagd. In de discussie licht hij toe dat dit te maken heeft met het

oneindige aantal scenario's. En er kan altijd een scenario zijn waar niemand aan gedacht heeft. Je moet als bedrijf keuzes maken en prioriteren. In het preventiebeleid kan aangegeven worden waarom de ene investering voorgaat op de andere, waarom de ene training belangrijker is dan de andere en waarom de ene doelstelling eerder behaald moet worden dan de andere. Om risico's op zware ongevallen goed te blijven beheersen, moet het preventiebeleid transparant en dynamisch zijn. Het preventiebeleid wordt vaak geschreven om het bevoegd gezag en de toezichthouder tevreden te houden. De grootste belanghebbende is evenwel de eigen werknemer.

Toezicht

Normaliter is het aan de toezichthouder om de overtreding op te sporen en dit te bewijzen. Bij de Arie-regeling is het omgekeerd. Het is aan de werkgever om een veilige bedrijfsvoering aan te tonen. Het is niet aan de toezichthouder om de hiaten te vinden. Eerder gaf Eric al aan dat de uitkomsten van de aanvullende RI&E hypothetisch zijn. De werkgever moet laten zien dat deze getoetst en gefalsificeerd worden. Regelmatige toetsing en falsificatie leidt bovendien tot voortschrijdend inzicht. Onderzoek het verband tussen maatregel, kans en effect. Voorkom maatregelen die geen effect hebben. Het preventiebeleid doe je voor de werknemer. Het helpt wel in de interactie met de toezichthouder en draagt bij aan nalevingsbekwaamheid. Daarbij hoort ook discussie met de toezichthouder over wat passend is voor beheersing van de risico's gegeven de complexiteit van het bedrijf.

Afsluitende luistertip over de risicobeheersing van zware ongevallen: Podcast 'verhalen in veiligheid' - interview Jos Villevoe (Veiligheid) door Orly Polak (Spotify).⁸

Discussie

Als het gaat om de vraag waar de bijeenkomst mee begint: wordt het veiliger voor de nieuwe Arie-regeling, geeft Eric aan dat hij in de hoofdeisen van de nieuwe Arie-regeling geen grote verschillen ziet ten opzichte van de oude regeling. De veranderingen betreffen de neven-eisen.

Tegelijkertijd ziet Eric wel dat bedrijven die onder de Arie-regeling vallen bewuster aan de slag moeten met de risico's die er wel degelijk zijn, maar misschien niet altijd gevoeld en gezien worden tot het een keer mis gaat. Met de nieuwe regeling is de scope verbreed en zijn er meer bedrijven die onder de regeling vallen. Daarnaast is de regeling vereenvoudigd vanwege de kritiek op complexiteit van de aanwijzing in de oude regeling. Wat het voor bedrijven makkelijker kan maken om te bepalen of ze wel of niet onder de regeling vallen en wat ze dan moeten doen. Ook dat kan de veiligheid ten goede komen.

⁸ <https://open.spotify.com/episode/3WT8uX4c1lFgbTQoovpmt>.

Uit de discussie komt ook een aantal aandachtspunten naar voren, zoals:

- De aanwijzing op inrichtingsniveau ten opzichte van de aanwijzing op installatie niveau;
- De (hoge) drempelwaarde voor sommige stoffen, zoals explosieve stoffen, als je daar als werknemer direct mee werkt;
- De veranderingen in de aanwijzingsgronden waardoor een aantal nieuwe typen bedrijven onder de Arie-regeling gaan vallen, denk aan de voedingsmiddelen-industrie.
- Het wegvallen van extreem toxische stoffen in kleine hoeveelheden uit de Arie-regeling.

Deze aandachtspunten roepen de vraag op of deze veranderingen aansluiten op het doel van de Arie-regeling en ook of het daarmee veiliger wordt.