



Rapport (aangepaste versie voor overleg VELIN-ILT op 12-05-2020)
Evaluatie inspecties 2019 thema 'Management of Change' (MoC)
Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb)



Datum
Status

21 april 2020
definitief

Colofon

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
Keten Gevaarlijke Stoffen en Organismen (KGSO)
team Risicobedrijven

Auteur ing. T.K. (Tamara) Borkovska MSc
Senior inspecteur
tamara.borkovska@ilent.nl

Opdrachtgever Mevr. drs. P.G. Hoving

Inhoud

	Inleiding	4
1	Juridisch kader	5
2	Wat was het doel en is het doel bereikt?	8
3	Selectie exploitanten en planning	9
4	Wat was de aanpak en heeft dat gewerkt?.....	130
5	Inhoudelijke resultaten van de inspecties.....	13
6	Signalen en conclusies	18
7	Lessons learned	18
	Bijlage 1 Aanpak risicogerichte Bevb-audits thema 'Management of change', versie van februari 2019	
	Bijlage 2 Samenvatting resultaten MoC-inspecties (Excel file)	

Inleiding

Het toezicht door de ILT op de naleving van het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) is gericht op risico's. Jaarlijks kiest de vakgroep buisleidingtoezicht onderwerpen die tot risico's voor externe veiligheid kunnen leiden. Dergelijke risico's kunnen door veranderingen en wijzigingen ontstaan indien die niet naar behoren worden beheerst zowel op technische als op organisatorische vlak. Daarom is 'management of change' (MoC) gekozen als risico-onderwerp. Met dat onderwerp is de vakgroep in 2017 begonnen. In 2017 is de aanpak bepaald en hulpdocumenten opgesteld. In 2018 is een eerste inspectieronde uitgevoerd en geëvalueerd. Op basis daarvan en wegens de actuele brancheontwikkelingen die vaak via MoC worden doorgevoerd (bijv. m.b.t. energietransitie, 'groene' energie, wijzigingen van infrastructuur, verschillende technische projecten etc.) is besloten om in 2019 door te gaan met MoC-inspecties.

Het voorliggende rapport betreft een evaluatie van de tweede fase (2019) van het Bevb-toezicht op MoC. De 2^{de} MoC-ronde bestond uit tien inspecties die gericht zijn op het VBS-element 9 uit bijlage bij het artikel 4 van het Bevb. Met deze evaluatie is getracht om naast een samenvatting van inhoudelijke bevindingen over de naleving van het Bevb door de OTS'en op dit onderwerp, ook onze werkwijze en andere relevante zaken kritisch te bekijken om van de opgedane ervaringen te leren en ons werk verder te optimaliseren, waar dat kan, in het kader van continue verbetering. De evaluatie sluit af met 'signalen en conclusies' en 'lessons learned'. Het rapport is primair bedoeld voor een intern gebruik. De voorliggende rapportversie is aangepast voor een overleg met VELIN gepland op 12 mei 2020: vertrouwelijke data zijn vervangen door 'xxx'.

1 Juridisch kader

Bevb, artikel 4

Lid 2:

De exploitant neemt bij het ontwerp, de aanleg, de ingebruikstelling, het gebruik, een wijziging in de technische uitvoering, de exploitatie, het beheer, het onderhoud en het buiten gebruik stellen van een buisleiding de technische en organisatorische maatregelen die redelijkerwijs van hem gevergd kunnen worden, om ongewone voorvallen te voorkomen, en de gevolgen daarvan voor de gezondheid van de mens en van het milieu, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

Lid 3:

De exploitant heeft een document voorhanden waarin het door hem gevoerde beleid ter invulling van de in het tweede lid bedoelde zorgplicht, rekening houdend met de aanwezigheid en de omvang van de risico's van ongewone voorvallen, is vastgelegd. Dit document bevat de algemene doelstellingen en beginselen van het beleid inzake de beheersing van de risico's van ongewone voorvallen.

Lid 6:

Teneinde het beleid ter invulling van de in het tweede lid bedoelde zorgplicht te bepalen en uit te voeren, voert de exploitant een veiligheids-beheerssysteem in. In het veiligheidsbeheerssysteem komen de elementen, genoemd in de bij dit besluit behorende bijlage, aan de orde.

Lid 7:

Indien bij de aanleg, de ingebruikstelling, het gebruik, de technische uitvoering, de exploitatie, het beheer, het onderhoud of het buiten gebruik stellen van een buisleiding een verandering wordt aangebracht die voor de risico's van een ongewoon voorval belangrijke gevolgen kan hebben, draagt de exploitant er zorg voor dat het beleid ter voorkoming van ongewone voorvallen en het veiligheidsbeheerssysteem worden herzien. Een zodanige herziening vindt tevens plaats indien een verandering in het veiligheidsinzicht of een verandering van de best beschikbare technieken voor het beheer en onderhoud van buisleidingen, daartoe aanleiding geeft.

Bevb, bijlage bij artikel 4, derde en zesde lid:

9. de wijze waarop afwijkingen en veranderingen in technische, procedurele, organisatorische aspecten worden geconstateerd, beoordeeld, verbeterd en in de bedrijfsvoering verwerkt;

NEN 3655:2015

paragraaf 3.24 management of change (MoC):

systematiek om tijdelijke en permanente wijzigingen in werkwijzen, apparatuur, processen en organisatie te beoordelen op de gevolgen voor de veiligheid.

paragraaf 4.4.6.7 Wijzigingen ('management of change'):

De exploitant moet procedures opstellen, documenteren, implementeren en onderhouden voor het plannen en doorvoeren van organisatorische en technische relevante wijzigingen, zowel intern als extern, met betrekking tot activiteiten, installaties, producten, diensten of bedrijfsomstandigheden.

De procedure moet het volgende omvatten:

- een omschrijving van risicorelevante wijzigingen;
- op welke wijze de risicoconsequenties van de wijzigingen moeten worden geëvalueerd (bijvoorbeeld door het uitvoeren van een risico-evaluatie met zo nodig een herbeoordeling van de RI&E);
- hoe, wanneer en door wie de risicoconsequenties worden beoordeeld;
- indien de wijziging consequenties heeft voor de technische integriteit van het buisleidingsysteem moet de wijziging door een geaccrediteerde instelling worden beoordeeld en goedgekeurd conform de onderliggende norm(en), specificatie(s) en berekening(en). Het resultaat van de beoordeling wordt vastgelegd in een zogenoemde conformiteitsverklaring van de wijziging;
- op welke wijze de risicobeoordeling wordt ingevuld;
- hoe wijzigingen worden gedocumenteerd en gecommuniceerd;
- hoe, na wijziging, wordt voldaan aan de wet- en regelgeving en overige afspraken.

OPMERKING Deze eis heeft betrekking op zowel permanente als tijdelijke wijzigingen, alsook ontwikkelingen in de nabijheid zoals kwetsbare bestemmingen en risicoverhogende objecten.

paragraaf 3.16 geaccrediteerde instelling:

instelling geaccrediteerd volgens NEN-EN-ISO/IEC 17020 inspectie-instelling type A (zelfstandige inspectie-instelling) of inspectie-instelling type B (inspectie-instelling van de gebruiker/exploitant) met specifieke verwijzing naar de van toepassing zijnde verrichtingen voor buisleidingsystemen volgens de NEN 3650-reeks.

Nieuwe NEN 3655:2020

paragraaf 5.4.6.8 Wijzigingen ('management of change'), gewijzigd t.o.v. NEN 3655:2015:

De exploitant moet procedures opstellen, documenteren, implementeren en onderhouden voor het plannen en doorvoeren van relevante organisatorische en technische wijzigingen die de veiligheidsaspecten beïnvloeden, zowel intern als extern, met betrekking tot activiteiten, installaties, producten, diensten of bedrijfsomstandigheden. Deze procedures moeten het volgende omvatten:

- effecten op de externe veiligheid;
- hoe de consequenties van de wijzigingen moeten worden geëvalueerd (bijvoorbeeld door het uitvoeren van een risico-evaluatie met zo nodig een herbeoordeling van de RI&E);
- hoe, wanneer en door wie de consequenties van de wijzigingen worden beoordeeld;
- indien de wijziging consequenties heeft voor de technische integriteit van het buisleidingsysteem, de beoordeling en goedkeuring van de wijziging door een geaccrediteerde instelling volgens de onderliggende norm(en), specificatie(s) en berekening(en). Het resultaat van de beoordeling wordt vastgelegd in een zogenoemde conformiteitsverklaring van de wijziging;

- op welke wijze de veiligheidsbeheersing wordt ingevuld;
- hoe wijzigingen worden gedocumenteerd en gecommuniceerd;
- hoe, na wijziging, wordt voldaan aan de wet- en regelgeving, de risiconormering, vergunningsvoorwaarden en de planologische inpassing) en overige afspraken (zoals contracten).

OPMERKING 1 Een belangrijke wijziging in de technische integriteit is een wijziging waarbij de oorspronkelijke eigenschappen of de functie van het ontwerp wijzigen. Dit kunnen zijn: uitbreiding van het systeem, wijziging van een permanente verbindingsmethode, ander materiaal (materiaalcertificaten), verlenging ontwerplevensduur en aanpassing van procescondities.

OPMERKING 2 Deze eis ten aanzien van wijzigingen heeft betrekking op zowel permanente als tijdelijke wijzigingen, alsook ontwikkelingen in de nabijheid, zoals kwetsbare bestemmingen en risicoverhogende objecten.

2 Wat was het doel en is het doel bereikt?

Doel van de inspecties

Doel van MoC-inspecties is om te controleren of het Bevb wordt nageleefd en, in het bijzonder, in beeld te brengen of/hoe risico's worden beheerst die wijzigingen mee kunnen brengen. Dit betreft het VBS-element 9 uit de bijlage bij artikel 4 van het Bevb. Met MoC-inspecties is beoordeeld of de ondertoezichtstaanden (OTS) hun 'management of change' (MoC) conform het Bevb en de norm NEN 3655:2015 hebben georganiseerd, beschreven en geïmplementeerd binnen het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) van externe buisleidingen en:

- bewust zijn van risico's die wijzigingen mee kunnen brengen;
- op een adequate manier risico's beoordelen en beheersen. Daarvoor kan een conformiteitsverklaring van een geaccrediteerde instelling vereist zijn;
- specifieke procedures hebben opgesteld, gedocumenteerd en geïmplementeerd voor het plannen en doorvoeren van relevante wijzigingen.

Is het doel bereikt?

Ja, het doel is bereikt.

De naleving van het Bevb, VBS-element 9 is gecontroleerd. Daarbij is een beeld gevormd van hoe de geïnspecteerde OTS'en met de risico's omgaan die met veranderingen en wijzigingen gepaard gaan. Uit de uitgevoerde MoC-inspecties is duidelijk geworden hoe de leidingexploitanten hun MoC hebben georganiseerd, gedocumenteerd en geïmplementeerd en of dat voldoet aan de daartoe geldende normen en eisen. Dat is verder beschreven in het voorliggende rapport.

3 Selectie exploitanten en planning

Selectie exploitanten

MoC kan bij elk type exploitant een rol spelen en in principe behoort elke exploitant tot de doelgroep. Om Bevb-toezicht meer op risico's te kunnen richten, zijn in 2018 alle exploitanten in risicogroepen verdeeld op basis van verschillende 'harde' data en resultaten van de eerder uitgevoerde Bevb-inspecties. Zo zijn er drie risicogroepen ontstaan: laag, gemiddeld en hoog. Voor de tweede MoC-ronde zijn OTS'en geselecteerd uit de risicogroepen 'gemiddeld' en 'hoog'.

De geselecteerde OTS'en vallen naast het Bevb ook onder het BRZO of de Gaswet/Mijnbouwwet en worden regelmatig door de BRZO- en SodM-inspecties gecontroleerd, ook op MoC. Daarom zijn deze bedrijven nadrukkelijker gericht op optimale borging van MoC. Dat is binnen de MoC-evaluatie 2018 geconstateerd. Toen is geadviseerd om voor de 2^{de} MoC-inspectieronde bedrijven meer bewust te selecteren en een selectie vooral op leidingexploitanten te richten die niet onder het BRZO vallen. In de praktijk was het lastig om met deze aanbeveling rekening te houden. OTS'en die alleen onder het Bevb vallen, horen vaak bij de risicogroep 'laag' en worden niet elk jaar bezocht. Dat maakt een optimale selectie best complex. Voor de MoC-ronde 2019 zijn dus ook weer OTS'en gekozen die ook door andere overheidsinspecties geaudit worden op MoC.

Planning

Oorspronkelijk was bedacht om de MoC-inspecties tot en met juni 2019 uit te voeren. Dat is niet gelukt.

...

4 Wat was de aanpak en heeft dat gewerkt?

In de aanpak zijn de werkwijze, uitgangspunten, scope, checklist enz. vastgelegd (zie bijlage 1). Voor de MoC-inspecties 2019 zijn de aanpak en formaten uit 2017 gebruikt. Begin 2019 zijn de aanpak en formaten iets bijgesteld n.a.v. de evaluatie van de 1^{ste} inspectieronde. Voor de 2^{de} inspectieronde is de MoC-aanpak, versie van februari 2019 (hierna: de aanpak) gebruikt.

Voor MoC-inspecties is een 'standaard'-werkwijze toegepast: aankondigen inspectie en opvragen documentatie, bestuderen van documentatie, (gezamenlijke) voorbereidingsoverleg(gen), opstellen en afstemmen (intern en extern) inspectieagenda, uitvoeren inspectie, opstellen en afstemmen van de rapportage, registreren in Holmes en op de O-schijf + nazorg (nieuwe stap).

Aankondiging inspectie

In 2019 zijn inspecties door de planner gepland. De planner heeft eerste contacten gelegd met leidingexploitanten, een inspectiedatum vastgelegd in overleg met bedrijven en inspecteurs en een aankondigingsbrief toegezonden aan de betreffende OTS. Dit heeft goed gewerkt.

Documentatie en agenda

Benodigde documentatie is opgevraagd met een aankondigingsbrief. Sommige OTS'en zijn terughoudend met verstrekken van de opgevraagde informatie in verband met de vertrouwelijkheid van de stukken. Voor dergelijke situaties is een oplossing gezocht. In dat kader is een MoC-inspectie gebruikt als pilot Virtual Vaults¹ in samenwerking met Lyondell en VELIN (Vereniging van Leidingeigenaren in Nederland). Resultaten van de pilot zijn tijdens de inspectie met de OTS besproken en daarna nog geëvalueerd door de ILT. De ervaringen zijn op zich positief. Er zijn ook aspecten naar voren gekomen die beter kunnen. Dat is gedeeld met VELIN.

Inspectieagenda is door de trekker opgesteld in overleg met de co-auditor en afgestemd met de OTS. Soms verliep dat proces iets vertraagd door een latere reactie van OTS'en.

Uitvoeren en rapporteren

Alle bedrijven, behalve xxx, zijn fysiek bezocht. Xxx is niet bezocht omdat in 2018 MoC van xxx binnen een BRZO-inspectie is gecontroleerd (één tekortkoming en één verbeterpunt) en ook omdat er in de afgelopen twee jaar geen wijzigingen zijn geweest op de Bevb-leiding waarvoor MoC van toepassing was. De Bevb-inspectie is administratief afgehandeld met een conclusie dat de MoC-zaken goed op orde zijn. Een ander bedrijf, xxx, waar ook sprake was van een vergelijkbare situatie, is wel bezocht waarbij enkele aandachts- en verbeterpunten zijn geconstateerd.

Uit de rapporten blijkt dat er verschillen zijn geweest in de uitvoering. In sommige gevallen is de aanpak niet consistent gevolgd. Verder valt op dat vergelijkbare opmerkingen in een rapport als verbeterpunten worden aangegeven en in een ander rapport - als aandachtspunten. Het uitvoeren en rapporteren zouden uniformer moeten.

¹ Virtual Vaults is een provider van virtuele dataroom om gevoelige bestanden op een veilige manier met derden te delen.

Communicatie

Communicatie is niet specifiek beschreven in de aanpak. Hieronder is aangegeven hoe contacten met belanghebbenden in de praktijk zijn verlopen m.b.t. MoC.

- VELIN

Het inspectiethema MoC is van tevoren overlegd met VELIN. Daarnaast is dit thema besproken tijdens een Nationaal buisleidingplatform 2019, waarbij ook VELIN aanwezig was.

- Handhavingspartners

Contacten met andere overheidsinspecties zijn niet altijd optimaal geweest. Met de BRZO-inspectie van de dienst DCMR ging dat goed. Via bevoegde personen van de ILT, die inzage hebben in het landelijke registratiesysteem GIR dat DCMR hanteert, ontvingen de inspecteurs rapporten van BRZO-inspecties waarbij MoC gecontroleerd is. De BRZO-rapporten zijn meegenomen in voorbereiding van de Bevb-inspecties. Met het SodM is geen afstemming geweest waardoor weleens gebeurde dat een OTS in een korte periode zowel door het SodM als door de ILT gecontroleerd is op MoC.

- Normcommissie 'Transportleidingen'

Vanaf 2018 tot en met januari 2020 was de ILT in mailcontact met de NEN-commissie over de eisen van de NEN 3655:2015 met betrekking tot conformiteitsverklaring van een geaccrediteerde instelling in het kader van MoC. Eerste vragen hierover heeft de ILT in 2018 gesteld aan de NEN-commissie maar toen nog geen uitleg ontvangen. In 2019 is met de NEN-commissie gecommuniceerd over het actualiseren van de NEN 3650-reelks en de NEN 3655 in het bijzonder. De ILT heeft haar commentaar geleverd en (o.m.) gevraagd om de MoC-paragraaf te verhelderen ten opzichte van de NEN 3655:2015. In 2019 heeft de normcommissie de ILT uitgenodigd voor een bijeenkomst waarbij de vernieuwde NEN 3650 reeks zal worden gepresenteerd. De bijeenkomst vond plaats op 28 november 2019 voordat de nieuwe norm wordt gepubliceerd. De ILT heeft gekozen om de bijeenkomst niet bij te wonen in verband met een vakgroepoverleg dat op dezelfde dag was gepland. Pas op 29 januari 2020, nadat een definitieve versie van de NEN 3655:2020 gepubliceerd was, heeft de normcommissie (per mail) gereageerd op het commentaar van de ILT. Uit de mail bleek dat in de nieuwe normversie enkele tekstuele aanpassingen zijn doorgevoerd rekening houdend met een aantal opmerkingen van de ILT waaronder het commentaar/signaal over MoC (zie hoofdstuk 1 'Juridisch kader'). Maar de norm is daardoor nog niet voldoende duidelijk geworden en roept zelfs nieuwe vragen op ('wat zijn "oorspronkelijke eigenschappen of functie"?', 'doelt dat bijvoorbeeld ook op aanpassing KB-systeem of elastisch verdiepen van een leiding?' etc.). Op basis van de nieuwe normversie kan nog steeds niet eenduidig worden bepaald voor welke technische wijzigingen wel of niet een conformiteitsverklaring nodig is. Blijkbaar is de communicatie met de normcommissie niet voldoende effectief is geweest gelet op de lange looptijd en het onvoldoende resultaat. Hoe dan ook is de nieuwe normversie vijf jaar geldig en de ILT moet in die periode met de huidige normtekst werken en daarop haar beleid baseren.

- OTS'en

Communicatie met de OTS'en verliep over het algemeen goed. De planner heeft eerste contacten gelegd met OTS'en. In enkele gevallen deed de ILT een beetje moeilijk voor OTS'en, die hebben aangegeven om niet te kunnen op de voorgestelde dagen. Dat heeft geleid tot enkele spanningen, ook bij de ILT.

Nazorg

Er is een nieuwe afspraak gemaakt over nazorg. De nazorg wordt niet meer verschoven naar een volgende inspectie maar wordt door de trekker van de betreffende controle

uitgevoerd. Dat is per oktober 2019 met terugwerkende kracht ingevoerd door de vakgroep n.a.v. een intern signaal uit een andere Bevb-inspectie.

5 Inhoudelijke resultaten van de audits

Inhoudelijke resultaten van de audits zijn geëvalueerd op basis van de inspectierapporten. Er zijn geen tekortkomingen geconstateerd wel enkele verbeterpunten meegegeven. Dat wijst op een goede naleving van het Bevb door de leidingexploitanten. Maar kan ook (deels) liggen aan de niet optimale selectie van de te inspecteren OTS'en (zie hoofdstuk 3 'Selectie exploitanten en planning').

Hieronder zijn inspectieresultaten beschreven. De bevindingen zijn ook in een overzicht samengevat per bedrijf en per gecontroleerd aspect (zie Bijlage 2, Excel-bestand). Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar de inspectierapporten zelf.

Scope

De scope van de te onderzoeken MoC-aspecten is vastgelegd in de aanpak. Conform de aanpak zouden de volgende wijzigingen worden onderzocht:

- permanente en tijdelijke,
- organisatorische en technische.

Permanente technische wijzigingen zijn bij alle bedrijven bekeken en beschreven.

Organisatorische en tijdelijke wijzigingen zijn in een aantal gevallen buiten beschouwing gebleven, lijkt uit de rapporten.

MoC-procedure(s)

Bij alle geïnspecteerde bedrijven is een MoC-procedure aanwezig. Of meerdere MoC-procedures. De MoC-procedures worden regelmatig herzien.

De MoC-procedures zijn bekend bij de medewerkers. De aandacht daarvoor verschilt per bedrijf. Bij alle bedrijven is geconstateerd dat de functionarissen, die direct betrokken zijn bij het MoC-proces, op de hoogte zijn van de MoC-procedures. Sommige OTS'en gaan verder dan dat en organiseren regelmatig trainingen voor alle medewerkers waarbij uitgelegd wordt wanneer er sprake is van een wijziging en hoe met wijzigingen dient te worden omgegaan.

In de MoC-procedures wordt beschreven hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden verdeeld maar niet altijd aangegeven welke eisen worden gesteld aan de bij MoC-betrokken functionarissen (competentie, expertise, werkervaring enz.).

In de MoC-procedures wordt in alle gevallen beschreven hoe met permanente technische wijzigingen dient te worden omgegaan. In de MoC-procedures is vaak minder (of geen) aandacht voor tijdelijke wijzigingen en is niet altijd eenduidig wanneer er sprake is van een tijdelijke (technische) wijziging, welke risico's daarbij kunnen spelen en hoe daarmee wordt omgegaan. Dit geldt ook voor organisatorische wijzigingen.

Opgemerkt dient te worden dat uit de rapporten blijkt dat tijdelijke en organisatorische wijzigingen niet bij alle geïnspecteerde OTS'en bekeken zijn.

MoC-proces

MoC-proces begint met een wijzigingsvoorstel. Deze stap betekent nog niet automatisch het starten van MoC-dossiervorming. Er vindt een 'pre-fase' plaats waarbij een wijzigingsvoorstel wordt beoordeeld op nut, noodzaak en financiële haalbaarheid waarbij ook een eerste risico-inschatting kan worden gedaan en indeling in een categorie. Dat wordt meestal niet gedocumenteerd. MoC-dossieropbouw begint pas nadat een wijziging 'formeel' wordt ingediend en geregistreerd in het (MoC-)systeem. Dergelijke werkwijze maakt MoC-dossiers compacter maar gaat vaak ook ten koste van transparantie en traceerbaarheid van de eerste risico-overwegingen en -analyses.

In alle MoC-proces(sen) is aandacht voor risico-inventarisatie en -evaluatie. Afhankelijk van de complexiteit van een wijziging worden de risico's beoordeeld als veiligheidsstudie, HAZOP-assessment, impact-analyse enz. of combinatie daarvan. In alle gevallen worden de risico's door deskundige personen beoordeeld. Soms tijdens een meeting, soms elektronisch via templates of middels goedkeuring van een fysiek dossier. Beoordeling van technische wijzigingen door een geaccrediteerde instelling is niet vanzelfsprekend bij de meeste bedrijven terwijl dat wel een vereiste is van de NEN 3655:2015. Dat gebeurt wel voor specifieke technische wijzigingen (van bijv. drukapparatuur) om aan (Europese) wet- en regelgeving te voldoen (bijv. het Warenwetbesluit drukapparatuur 2016 en de Offshore Safety Directive 2013/30/EU). De OTS'en, die dat ook voor het Bevb doen, zijn gevraagd om deze stap vast te leggen in hun MoC-procedures. Bij andere bedrijven was dat een discussiepunt. Het was opengelaten wegens een onduidelijke formulering in de NEN-norm. Waardoor het niet voor de OTS'en, noch voor de ILT en geaccrediteerde instellingen helder was in welke situaties deze eis moet worden toegepast. De kwestie was bij de NEN-commissie neergelegd (zie het hoofdstuk 'Wat was de aanpak en heeft dat gewerkt?'/paragraaf Communicatie/Normcommissie). In een aantal inspectierapporten was aangegeven dat de ILT daarop terugkomt zodra de NEN-commissie haar uitspraak heeft gedaan. Inmiddels is dit aspect aangepast in de nieuwe versie NEN 3655:2020 (zie hoofdstuk 1 'Juridisch kader').

Alle exploitanten borgen dat een wijziging niet geïmplementeerd mag worden zonder een afgeronde risicobeoordeling. Als laatste check en goedkeuring van een (technische) wijziging wordt bij de meeste bedrijven een Pre-Startup Safety Review (PSSR) uitgevoerd. Dan pas wordt de wijziging doorgevoerd. Bedrijven, die geen PSSR-stap hebben, zijn gevraagd om dat alsnog in te voeren.

Nadat een wijziging is gerealiseerd, wordt het MoC-dossier afgesloten in het MoC-systeem. Meestal via een 'close-out' formulier.

Evaluatie

In de aanpak is vastgelegd dat er gecheckt moet worden of de exploitanten de naleving van de MOC-procedure periodiek evalueren met bijv. interne audits.

In de praktijk vinden er twee evaluatietrajecten plaats: van het MoC-proces en van de afzonderlijke MoC-dossiers. Of/hoe het MoC-proces en/of de doorgevoerde wijzigingen worden geëvalueerd, verschilt per bedrijf. Het MoC-proces wordt meestal geëvalueerd als vast onderwerp van interne systeemaudits. Daarnaast soms ook apart als 'kritisch' (of 'hoog risico') proces. In de toestandrapporten en directiebeoordelingen is ook aandacht voor MoC.

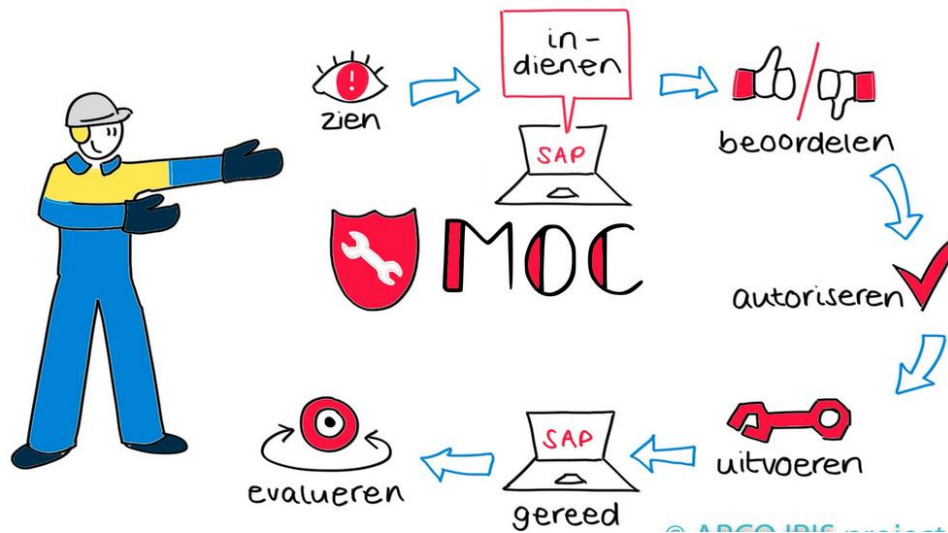
Sommige OTS'en beoordelen structureel zowel het MoC-proces als elk afzonderlijk MoC-dossier. MoC-dossiers worden gecontroleerd op het voldoen aan het MoC-proces en of de wijziging overeenkomstig het voorstel is uitgevoerd. Dat wordt vastgelegd in de templates. Pas daarna wordt het MoC-dossier afgesloten.

Bij een aantal bedrijven is geconstateerd dat evaluatie niet geborgd is of niet optimaal ingericht is. Ook is opgemerkt dat niet in alle gevallen wordt gecontroleerd of na de implementatie aan de wet- en regelgeving wordt voldaan. Daarover zijn verbeterpunten geformuleerd. Bij sommige bedrijven zijn geen bevindingen gedaan over MoC-evaluatie.

Steekproeven

Implementatie van het MoC-proces is geverifieerd door het beoordelen van concrete MoC-dossiers. Daar, waar in de afgelopen twee jaar geen wijzigingen zijn geweest op de Bevb-leiding waarvoor MoC van toepassing is, is geen verificatie uitgevoerd.

Uit de steekproeven is gebleken dat documentatie beter moet. MoC-dossiers zijn niet altijd compleet. Dossiers van tijdelijke wijzigingen zijn soms niet helemaal consistent over de tijdelijkheid van de wijziging. Uit de dossiers is niet altijd duidelijk welke risico's en daaraan gekoppelde maatregelen binnen de pre-fase zijn uitgewerkt. Niet alle templates zijn correct en volledig ingevuld. MoC-formulieren worden zowel elektronisch als met de hand ingevuld. De met de hand ingevulde stukken zijn soms slecht leesbaar. Dossiers worden niet op tijd afgerond. Daarover zijn verbeter- en aandachtspunten geformuleerd.



6 Signalen en conclusies

De naleving is goed. Wel is verbetering van MoC mogelijk. Dat blijkt uit de inspectierapporten.

Hieronder worden naast conclusies en signalen ook mogelijke verbeteringen en best practices puntsgewijs samengevat:

1. Bij alle geïnspecteerde bedrijven is een MoC-procedure (of meerdere MoC-procedures) aanwezig.
Best practice: xxx, xxx en xxx beschouwen MoC als 'kritische' (of 'hoog risico') procedure en besteden daaraan meer aandacht.
2. Bij alle bedrijven is geconstateerd dat de betrokken functionarissen MoC-procedures kennen.
Best practice: xxx organiseert regelmatig MoC-trainingen voor alle medewerkers.
3. In de MoC-procedures is voldoende aandacht voor de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er kunnen ook (minimale) competentie-eisen worden vastgelegd van de MoC-functionarissen.
4. De permanente technische wijzigingen staan in de praktijk voorop. Er is minder (of geen) aandacht voor tijdelijke (technische) wijzigingen. Niet alle gecontroleerde leidingexploitanten konden uitleggen hoe daarmee wordt omgegaan en of/hoe de daaraan gekoppelde risico's worden beheerst. Dat geldt ook voor organisatorische wijzigingen.
Best practice: xxx en xxx hebben een specifieke MoC-procedure voor organisatiewijzigingen.
5. Bij sommige bedrijven worden groter(e) en kleine(re) wijzigingen op verschillende manieren behandeld. Maar de kenmerken van die soorten wijzigingen zijn vaak niet (eenduidig) beschreven in de MoC-procedures en kunnen niet (eenduidig) worden toegelicht tijdens de inspecties. Aangezien dat een grote impact heeft op de risicobenadering is het belangrijk om dat te concretiseren in de MoC-procedures.
6. In de praktijk worden MoC-procedures breed toegepast. Zowel voor het verlengen, verleggen, verdiepen etc. van de bestaande leidingen als voor het aanleggen van nieuwe leidingen. Of dergelijke wijzigingen gemeld worden aan de ILT (Bevb-eis) en of het melden ingebed is in MoC, is niet vastgelegd in de aanpak en niet bekeken binnen de inspecties.
7. 'Grote' wijzigingen worden vaak behandeld binnen projectmanagement conform een aparte procedure. Onderlinge samenhang van verschillende procedures kan beter worden uitgewerkt en beschreven.
8. In alle MoC-proces(sen) is aandacht voor risico-inventarisatie, -evaluatie en -beheersing. In alle gevallen worden risico's door deskundige personen beoordeeld. Maar dat wordt niet altijd goed (genoeg) beschreven in de MoC-procedures. Resultaten van eerste risico-inschattingen binnen een pre-fase worden niet bewaard en zijn daardoor niet te traceren.
9. In de meeste gevallen is het vereiste van de NEN 3655:2015 voor beoordeling van technische wijzigingen door een geaccrediteerde instelling niet geïmplementeerd voor het Bevb. Dat was een discussiepunt dat bij de NEN-commissie neergelegd is. In de nieuwe normversie (NEN 3655:2020) is dit aspect aangepast (zie het hoofdstuk 1 'Juridisch kader') maar blijft nog niet afdoende duidelijk. Aangezien de nieuwe normversie definitief is, moet de ILT een standpunt innemen en het beleid bepalen gebaseerd op de huidige normtekst en die vervolgens communiceren met de OTS'en.

Wellicht is het verstandig om dat eerst met VELIN te overleggen en daarna gezamenlijk op te treden richting exploitanten. Bij de OTS'en, die in de praktijk de relevante wijzigingen wel (laten) beoordelen door een geaccrediteerde instelling, moet deze stap nog worden vastgelegd in de MoC-procedures.

Best practice: xxx heeft in een MoC-checklist opgenomen of er een goedgekeurd ontwerp nodig is.

10. Zie punt 9. De nieuwe versie NEN 3655:2020 blijft nog steeds niet afdoende duidelijk over MoC. Communicatie met de normcommissie verliep traag en moeizaam en bleek uiteindelijk niet effectief genoeg. Misschien is het verstandig om hierover te signaleren aan het beleid gelet op de NEN 3655 ons toetskader is en omdat de normversie vijf jaar geldig is. Wellicht kan met het beleid worden geregeld dat de ILT/Bevb-toezichthouders participeert in de Nederlandse normcommissie 310004 'Transportleidingen', net zoals onze handhavingspartners van de RWS (3 personen) en het SodM, om dergelijke problemen te voorkomen in de toekomst.
11. Een laatste check van een (technische) wijziging wordt uitgevoerd binnen een Pre-Startup Safety Review (PSSR). Dat gebeurt voordat de wijziging wordt doorgevoerd wat extra borging van de veiligheid bevordert. Deze stap is niet bij alle bedrijven aanwezig.
12. Implementatie MoC kon niet in alle gevallen worden gecontroleerd. Daar waar dat wel gedaan is, is geconstateerd dat de MoC-documentatie beter moet. Uit de uitgevoerde steekproeven is tevens gebleken dat er meer aandacht mag zijn voor de relatief eenvoudige technische wijzigingen en de daaraan gekoppelde risico's.
13. Niet alle OTS'en evalueren het MoC-proces en de afzonderlijke wijzigingen.
Best practice: xxx beoordeelt elke doorgevoerde wijziging zowel inhoudelijk als procedureel voordat de wijziging wordt afgesloten. Daarnaast wordt het MoC-proces jaarlijks beoordeeld door de MOC-board op basis van geselecteerde MoC-dossiers. Tevens wordt MoC als kritisch proces periodiek geëvalueerd door ORA (Operationele Risico Analyses) Gasunie. De evaluatieresultaten worden gedocumenteerd.
14. Ervaringen met Virtual Vaults zijn in het algemeen positief bij de pilot. Die aanpak kan breder worden toegepast.
15. Uit de inspecties is gebleken dat in de laatste paar jaar de OTS'en extra aandacht hebben besteed aan MoC. Bedrijven hebben recent hun MoC intern geëvalueerd en geactualiseerd. Wellicht heeft dat (deels) te maken met het feit dat bedrijven vooraf geïnformeerd zijn over dit inspectiethema (via VELIN en ook tijdens Nationaal Buisleidingen Platform 2019) wat de waarde van het Bevb-toezicht bevestigt en ook kan wijzen op goede communicatie door VELIN en de ILT.

7 Lessons learned

In dit hoofdstuk is getracht om uit de opgedane ervaringen aanbevelingen te formuleren, om het Bevb-toezicht verder te optimaliseren in de lijn met de Koers van de ILT.

Keuze OTS'en en planning vs selectieve en effectieve inzet

1. Probeer...
2. Probeer...
3. Probeer...

Uitvoering vs aanpak

4. Zorg voor...
5. Probeer...

Rapporteren vs aanpak en uitvoering

6. Zorg ervoor dat...
7. ... kunnen...
8. Probeer...

Dossieropbouw vs informatiegestuurd toezicht

9. Zorg voor...
10. Gebruik...
11. ... mag...
12. ... kunnen beter.

Communicatie vs maatschappelijk effect

13. Blijf werken aan het netwerk. Wees daar (pro-)actief in. Neem zelf initiatief om dialoog met sector aan te gaan over ontwikkelingen, dilemma's en wijze van Bevb-toezicht. Benut de kansen om het netwerk uit te breiden. Door bijv. het participeren in (centraal georganiseerde) buisleidingcongressen, -platforms etc. Op deze manier wordt een bredere doelgroep bereikt: naast de OTS'en worden dan ook hun adviseurs, serviceproviders etc. direct geïnformeerd over het toezicht op het Bevb. Zodoende wordt het team Risicobedrijven van de ILT (meer) zichtbaar in de buitenwereld.
14. Probeer contacten met de normcommissie Transportleidingen efficiënter en effectiever te maken. Vooral als het om het actualiseren van een NEN-norm gaat die vervolgens gedurende vijf jaar als toetskader wordt gebruikt voor het Bevb-toezicht. Daartoe kan het netwerk worden ingeschakeld (bijv. het beleid, RWS, het SodM, VELIN en leidingexploitanten).
15. Investeer in samenwerking met handhavingpartners. Blijf in dialoog met de BRZO/DCMR-inspectie. Onderhoud contacten met Leidingenbureau Beheer Ondergrond van Gemeente Rotterdam. Stimuleer samenwerking en informatie-uitwisseling met het SodM wat ook wettelijk vastgelegd is (zie Bevb, Nota van Toelichting, paragraaf 2.5.2: "Tussen de VROM-Inspectie en het Staatstoezicht op de Mijnen zijn afspraken gemaakt in het kader van effectief en eenduidig toezicht.").
16. Blijf in dialoog met VELIN. Wellicht is verstandig om de aanpassingen van de nieuwe versie NEN 3655:2020 over MoC eerst met VELIN te overleggen en dan gezamenlijk op te treden richting OTS'en.

17. Activeer directe contacten met de doelgroep. Daartoe kunnen we vooraf ons jaarlijks Bevb-inspectieprogramma aankondigen, wat trouwens het Bevb voorschrijft maar nog niet in de praktijk ingevoerd is (zie Nota van Toelichting over art. 4 lid 3: "De VROM-Inspectie zal jaarlijks in haar handhavingsprogramma bekendmaken hoe de toezichtstaak voor buisleidingen zal worden uitgevoerd."). Communiceer de inhoudelijke uitkomsten na afloop van de inspectieronde direct met de OTS'en. Dat kan via bijv. een 'fysieke' brief of een bericht op de ILT-website. Daarbij kan aandacht worden gevraagd voor de geüpdatet NEN 3655:2020 m.b.t. MoC en risicobeoordeling door een geaccrediteerde instelling in het bijzonder (zie ook punt 14). Tevens kunnen de MoC-best-practices worden gedeeld met de OTS'en.

