



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit

Veld, R.A. in 't

Citation

Veld, R. A. in 't. (2022, March 30). *Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Hoofdstuk 9

De casus Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)

1) Inleiding

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is in 2014 ontstaan vanuit een fusie van voormalige afdelingen met VTH-taken voor milieu en bouw van de Gemeenten Haarlemmermeer, Zaanstad en Amsterdam en van de Provincie Noord-Holland. De Gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad en de Provincie Noord-Holland hebben hun uitvoerende taken op het gebied van het omgevingsrecht op basis van de Wgr¹⁴⁴ in gezamenlijkheid belegd bij de OD NZKG. Een en ander is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016c). Hierin werden o.a. de VTH-taken voor de Brzo-bedrijven in mandaat bij de OD belegd¹⁴⁵. De exacte inhoud van dit mandaat is beschreven in de zogenaamde mandaatregeling (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018d). Gemeenten en Provincies blijven wettelijk verantwoordelijk en de OD is slechts uitvoerder. De samenwerkende Gemeenten en de Provincie zijn voor de OD zowel eigenaar, financier als opdrachtgever (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). De onderhavige gemeenschappelijke regeling kent een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Hierin zitten vertegenwoordigers van Colleges van Burgemeester en Wethouders van de aangesloten Gemeenten en van de Gedeputeerde Staten van de Provincie. De algemeen-directeur van de OD NZKG maakt deel uit van zowel AB als DB.

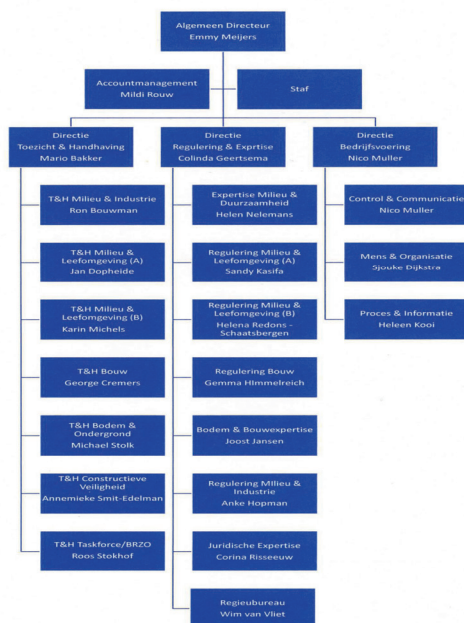
De dienst staat onder leiding van een algemeen directeur en van 3 adjunct-directeuren. Een van hen is de adjunct-directeur Toezicht en Handhaving. In deze directie zijn de taken van het Brzo-toezicht ondergebracht in het team T&H Milieu en Industrie (zie figuur 12). De Brzo-taken ten aanzien van toezicht en handhaving worden uitgevoerd door negen Brzo-inspecteurs. Een van hen heeft in het bijzonder een coördinerende taak. Zij staan onder leiding van een teammanager, die rechtstreeks rapporteert aan de adjunct-directeur Toezicht en Handhaving. Dit team maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de Omgevingsdienst NZKG, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kan dit team ook niet los worden gezien van het samenwerkingsverband BRZO+ (zie hoofdstuk 7).

Er zijn in Nederland op dit moment 29 Omgevingsdiensten en zes daarvan zijn aangewezen om de wettelijke taken rond toezicht en handhaving op de Brzo-bedrijven uit te voeren. De OD NZKG doet dit voor de Provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Met de Provincies Utrecht en Flevoland zijn aparte dienstverleningsovereenkomsten gesloten (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). De OD NZKG heeft hiermee de taak om

¹⁴⁴ Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.

¹⁴⁵ www.odnzk.nl

toezicht te houden op 51 Brzo-bedrijven (Nood-Holland: 36; Utrecht: 10; Flevoland: 5; stand per 1-1-2021)¹⁴⁶¹⁴⁷.



Figuur 12 Organogram Omgevingsdienst NZKG

2) Werkwijze

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus OD NZKG verzameld en geanalyseerd, zoals de meerjarenplannen, de jaarverslagen, de Gemeenschappelijke Regeling, het mandaat,

¹⁴⁶ www.brzoplus.nl

¹⁴⁷ Een van deze bedrijven is Tata-staal. Rond dit bedrijf is voortdurend maatschappelijke onrust, publiciteit en politieke en bestuurlijke reuring, ten gevolge van uitstoot van stof en fijnstof en overlast door geur en geluid in omliggende gemeenten, met vele potentiële gezondheidseffecten (zo is er een bovengemiddelde incidentie van longkanker gemeten). Tata-staal is een van de meest complexe en omvangrijke (ca. 750 ha.) bedrijven in Nederland. Op het terrein is ook de firma Harsco (niet Brzo-plichtig) gevestigd. Harsco verwerkt het afvalproduct (slakken) van Tata-staal en is mede verantwoordelijk voor de stofuitstoot. Het bovenstaande is een gevolg van deels vergunde en deels niet-vergunde emissies ten gevolge van "normaal" bedrijf en valt diensentgevolge onder het Wabo-regime en niet onder het Brzo-regime en wordt dus verder niet in dit onderhavige onderzoek betrokken. In een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer wordt overigens gesteld dat de OD NZKG in dit dossier blij heeft geven over onvoldoende bestuurlijke sensitiviteit te beschikken, slecht met omwonenden te communiceren, de vergunningverlening niet op orde te hebben, niet voortvarend toezicht te houden, traag te handhaven en de administratie niet op orde te hebben (Randstedelijke Rekenkamer, 2021). Een en ander wordt in dit onderhavige onderzoek als niet-exemplarisch voor het geheel van het Brzo-toezicht gezien.

de besturingsfilosofie, de organisatieverordening, de meting generieke deskundigheid, de visie op weg naar 2025 en het regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid 2019-2022 (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten verzameld voor zover die betrekking heeft op de OD NZKG. Daarbij zijn ook de documenten die zijn uitgebracht door het Ministerie van I&W (de verantwoordelijkheid voor het stelsel van het BRZO-toezicht ligt bij de Minister of de Staatssecretaris van I&W) betrokken.

De selectie van te interviewen personen bestaat uit een Brzo-inspecteur, een inspecteur Intensieve Handhaving, een coördinator Brzo-inspecties, de teammanager Milieu en Industrie en de adjunct-directeur Toezicht en Handhaving (zie bijlage 5). In totaal zijn vijf interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden.

3) *Beschrijving casus Omgevingsdienst Noorseekanaalgebied*

De onderstaande beschrijving gaat natuurlijk in eerste instantie in op de aspecten die betrekking hebben op het toezicht op de Brzo-bedrijven en het team dat daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de OD NZKG enerzijds en participeert in het samenwerkingsverband BRZO+ anderzijds dat aspecten die van hieruit (mede)bepalend zijn voor het reilen en zeilen van het team ook worden beschreven.

3.1) *Effectiviteit*

3.1.1) *Publiek belang*

De missie van de OD NZKG is¹⁴⁸: “Wij bieden bruikbare oplossingen met zichtbare meerwaarde voor een gezond, veilig en duurzaam woon- en werkklimaat (*Omgevingsdienst Noordseekanaalgebied, 2016a, 2016b, 2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2018e, 2018h*). Dit wordt ingevuld door:

- In vergunningen voorwaarden op te nemen die gericht zijn op duurzaamheid, veiligheid en het beperken van overlast voor omwonenden;
- Zoveel mogelijk met ondernemers en opdrachtgevers in een vroeg stadium over een bouw- of milieuaanvraag te overleggen om te adviseren over alle vergunbare aspecten in de aanvraag;
- Risicogericht bedrijven te controleren op naleving van wetten en regels op het gebied van milieu en (bouw)veiligheid;
- Onze kennis over (bouw)veiligheid en milieu te bundelen bij het verlenen van vergunningen;
- Gemeenten te adviseren over hun beleid op het gebied van onder meer evenementen;
- Het gesprek aan te gaan met bedrijven en soms zelfs de confrontatie te zoeken bij de rechter ter behartiging van een milieubelang, bijvoorbeeld over energiezuinigheid van supermarkten en datacenters;
- Digitale formulieren te ontwikkelen om zo eenvoudig mogelijk meldingen te doen;
- Oplossingen aan te dragen waar meerdere gemeenten en provincies mee uit de voeten kunnen.

¹⁴⁸ www.odnzk.nl

Hiermee wil de OD NZKG haar maatschappelijke opgave waarmaken (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Het gaat hierbij om het beperken van risico's en het vergroten van de leefbaarheid voor de burgers. Zij wil aanspreekbaar en benaderbaar zijn met oog voor de maatschappelijke en politiek bestuurlijke context en de economische en ruimtelijke opgaven. In de communicatie van de OD NZKG worden de volgende termen gebezigd: gezaghebbend, betrouwbaar, transparant, effectief, flexibel, efficiënt, toegankelijk (aanspreekbaar), selectief, risicobewust, info-gestuurd, streng waar het moet, onderzoekend wat er wel kan en uniform (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a, 2016b, 2018c). Men wil de bedrijvigheid reguleren, zodanig dat de veiligheids- en gezondheidsrisico's beheerst kunnen worden en dat de duurzaamheid van de regio kan worden vergroot (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2017). Men bewaakt namens de aangesloten gemeenten en provincies de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2019a).

De OD voert regionale taken uit, namens het bevoegd gezag, met het oog op de maatschappelijke doelen, bestuurlijke ambities en gesignaleerde problemen en risico's. De OD zet zich op basis van de VTH-strategie in voor preventie, goede regulering en doelmatige naleving. Het hanteert hierbij een gezamenlijk, regionaal en uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). Daarin zijn de te bewerken thema's genoemd, waaronder externe veiligheid (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018a).

Er is een regionaal en uniform beleid van de OD voor alle aangesloten bevoegde gezagen inzake VTH conform artikel 7.2, lid 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor)¹⁴⁹. Hierin is voorgescreven dat de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling waarmee de Omgevingsdienst is ingesteld er gezamenlijk voor moeten zorgdragen dat er een uniform VTH-beleid is voor de door de Omgevingsdienst uit te voeren taken, zoals beschreven in artikel 7.1, lid 1 van de Bor (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

De missie en de daarin vastgelegde ambities komen in de interviews niet spontaan aan de orde. Door de geïnterviewden wordt als belang van de missie genoemd dat het als organisatie belangrijk is een helder uitgangspunt te hebben en dat door het met regelmaat hierop nadruk te leggen het bij eenieder uiteindelijk "in de genen" gaat zitten. Maar men vindt ook het ambitieniveau nogal fors en men vroeg zich af of de missie wel een haalbare doelstelling formuleert. Om hieraan tegemoet te komen zijn ten behoeve van de inspecteurs herkenbare kernboodschappen geformuleerd, die recht doen aan de positie van de toezichthouder. Als geheel geldt voor het Brzo-toezicht natuurlijk het begrip veiligheid als het belangrijkste element. Het woord burger komt in de missie niet voor, maar in de missie ligt volgens de geïnterviewden de burger wel besloten als degene die baat heeft bij een gezond, veilig en duurzaam woon- en werkklimaat. Geïnterviewden gaven aan ook de bescherming van het milieu als zelfstandige entiteit van groot belang te vinden, afgezien van de belangen van de burger (interviews 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

3.1.2) Nalevingsniveaus

De OD NZKG wil zoveel mogelijk spontane naleving bereiken. Hierbij wordt een mix van instrumenten ingezet, te weten preventie, regulering, toezicht en handhaving en hiermee

¹⁴⁹ Besluit omgevingsrecht, 25-03-2010, Staatsblad 2010, 143; laatstelijk gewijzigd 18-12-2019, Staatsblad 2019, 517, Tweede Kamer 35347

intensief en opgavegericht te werken op een programmatische manier (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

Zoals al in hoofdstuk 7, paragraaf 3.1 is beschreven is er weinig informatie beschikbaar over de bij Brzo-bedrijven gemeten stand van de naleving. Het enige geven dat als zodanig kan worden opgevat is het cijfer 40% (40% van de bedrijven heeft geen overtredingen) en het cijfer 8% (8% van de bedrijven heeft geen overtredingen over een periode van 10 jaar). Deze 40% en 8% zouden als een soort (spontaan) nalevingsniveau kunnen doorgaan. De geïnterviewden geven aan dat je het nalevingsniveau niet kan vangen in een getalletje. Dat is een te simplistische benadering. Het is een zeer lastige en te ingewikkelde opgave om op generiek niveau iets te zeggen over nalevingsniveaus. Er zijn daarvoor te veel variabelen en het is bovendien een momentopname. Er kunnen in de bedrijven jaarlijks grote verschillen optreden. De gemeten niveaus hangen af van de inspecteur, het VBS-element waar je op dat moment naar kijkt en van de “taartpunt” uit de installaties van het bedrijf wat in dat jaar onderwerp van inspectie is. Daarnaast worden er regelmatig “nieuwe” onderwerpen aan de inspecties toegevoegd (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020). Zoals een van de geïnterviewden treffend zei bepaalt de agenda van de inspectie in hoge mate het aantal aangetroffen overtredingen (interview 15, 05-06-2020). Wellicht dat geaggregeerde informatie over een cyclus van vijf jaar (na deze periode zouden alle installaties en alle VBS-elementen geïnspecteerd moeten zijn) iets meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen. Eén van de geïnterviewden merkt op dat de inspecteurs in de loop van de jaren steeds kritischer worden en de verdraagzaamheid voor overtredingen afneemt, waardoor het aantal geconstateerde overtredingen toeneemt (interview 12, 14-05-2020; deze mening komt overigens niet tot uiting in de jaarlijkse monitorrapportages; zie hoofdstuk 7, tabel 6). Dat er geen geaggregeerde informatie beschikbaar is over het nalevingsniveau bij Brzo-bedrijven wordt door vrijwel alle geïnterviewden wel als een probleem ervaren. Een van hen vindt overigens dat ook zonder deze gegevens het duidelijk is dat toezicht altijd nodig blijft om te voorkomen dat bedrijven moedwillig of door onverschilligheid de regels overtreden (interview 11, 12-05-2020).

Recent is een team Intensieve Handhaving en Brzo (de Taskforce Handhaving van de directie Toezicht & Handhaving) opgericht om inspecteurs bij complexe en langlopende toezichts- en handhavingszaken te ondersteunen. Dit team is speciaal ingericht om notoire overtreders en situaties waarbij naleving uitblijft aan te pakken (zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk). In de aanpak zijn er meerdere sporen mogelijk zoals intensieve handhaving en verscherpt toezicht. Voor desbetreffende bedrijven wordt een specifiek maatwerkplan opgesteld. Ten behoeve van het provinciaal bestuur kan er een risico- en aandachtsdossier opgesteld worden. Deze dossiers zijn niet openbaar. Wel worden alle handhavingsbeschikkingen gepubliceerd.

Nu er geen inzicht is in de feitelijke nalevingsniveaus en die ook niet in een enkelvoudig getal of score te vangen is zijn er natuurlijk ook geen gewenste nalevingsniveaus gedefinieerd.

3.1.3) Risicoanalyses

Er wordt binnen de OD NZKG in toenemende mate programmatisch en risicogestuurd gewerkt (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016a, 2016b, 2018e). Ook in het netwerk van de zes OD'en belast met de Brzo-taken is sprake van een impulsprogramma met als doel om meer risicogestuurd te werken (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b).

Er wordt hierbij gebruik gemaakt van een landelijk veel gebruikt risicomodel, ontwikkeld door het toenmalige Ministerie van Justitie. De definitie van risico daarin is: het negatieve

effect x de kans op dat negatieve effect. Je bepaalt dus vooraf wat de impact van niet-naleven is, waaruit de mate van toezicht en de intensiteit (zwaarte) van de handhavingsreactie op overtreding volgen. De vragen die hierbij gesteld worden zijn:

- In welke mate is er sprake van spontane naleving?
- Hoe ernstig is niet-naleving?
- Leidt niet-naleving tot klachten in de omgeving?
- Wat is de houding van het bedrijf t.o.v. regels?
- Wat is bij het bedrijf de heersende cultuur?
- Hoe principieel is de regel en leidt dit tot intensieve bestuursrechtelijke interventie of tot procesmatige oplossingsgerichte reactie?
- Wat is bestuurlijke en strafrechtelijke prioriteit m.b.t. leefomgeving en naleefgedrag?

Dit alles leidt enerzijds tot een risico-matrix voor de vergunningverlening en anderzijds voor toezicht en handhaving. Deze matrixen moeten eenmaal in de vier jaar conform het Brzo artikel 7.2 worden geüpdatet. De resultaten ervan worden jaarlijks opgenomen in de VTH Uitvoeringsprogramma's voor de deelnemers in de OD (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). Er zijn probleem- en risicoanalyses uitgevoerd, o.a. voor bedrijven. Hieruit volgen een risico-indeling, het gewenste werkniveau en –intensiteit en de jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma's (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018a).

De vertaling van de resultaten van de risicoanalyses naar de geplande en gerealiseerde toezichtsinzet (mensen en middelen) ten aanzien van het Brzo-toezicht is echter in de praktijk niet goed mogelijk (zie hiertoe hoofdstuk 7, paragraaf 3.2). De vigerende wetgeving (Brzo'15), de uitvoering in de gezamenlijkheid (toezichtsmodel, ranking) en politieke invloeden na incidenten staan dat in de weg.

De geïnterviewden geven aan dat het concept van risicogestuurd toezicht in de praktijk nog een worsteling is en dat het zeker nog niet is uitontwikkeld. Binnen de OD NZKG geldt overigens wel dat het Brzo-toezicht te allen tijde prioriteit heeft boven alle andere vormen van toezicht, hetgeen ook weer een uiting is van risicosturing. Verder geeft men aan de opschaling van de inspectiefrequentie voor de lage categorie Brzo-bedrijven een goede zaak te vinden. Men is van mening dat een bezoek van eenmaal in de drie jaar onvoldoende is om een goede vinger aan de pols te kunnen houden. Men geeft verder aan dat de intensiteit van het toezicht niet alleen afhankelijk is van de vigerende wetgeving, het toezichtsmodel BRZO+ en de rankingmethodiek, maar in de praktijk mede wordt bepaald door de indrukken die men van een bedrijf heeft vanuit vergunningverleningsprocedures, de Wabo-inspecties en gesprekken met de directies van het bedrijf (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

3.1.4) Signalering en agendering

In de onderzochte documenten van de OD NZKG wordt geen aandacht besteed aan de begrippen signalering en agendering. In de interviews nemen deze begrippen ook een zeer ondergeschikte plaats in. Wel wordt er aangedragen dat wanneer er tijdens Brzo-inspecties problemen op Wabo-gebied worden geconstateerd dit wel degelijk of in een aparte Wabo-inspectie aan de orde komt of aan een Wabo-inspecteur wordt overgedragen. Daar zijn wel afspraken over, maar die liggen nergens vast. Wel is er in het teamplan tijd voor opgenomen. Deze signalering blijft overigens tot Wabo-aspecten beperkt en wordt niet breder ingezet.

Agendering van andere zaken lijkt niet aan de orde (interviews 11, 12-05-2020; 13, 18-05-2020).

3.1.5) Slagvaardigheid

De OD NZKG wil slagvaardig optreden (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Het motto hierbij is: “Streng waar het moet, begripvol waar het kan”. Er wordt harder opgetreden dan in het verleden (bij de voorlopers van de dienst). Het op afstand staan heeft dus zo zijn voordelen (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b). Er is steeds vaker sprake van bestuurlijke handhaving in combinatie met strafrechtelijke handhaving.

De toezichts-strategie luidt: Spontane naleving dient bevorderd te worden en niet-naleving dient tot een passende interventie te leiden. In geval van geconstateerde overtredingen geldt een strikte toepassing van de beginselplicht tot handhaving. De beschikbare instrumenten zijn: ambtelijke waarschuwing, bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijk optreden. Handhaving verloopt conform de landelijke handhavingsstrategie (Ministerie I&W, 2014a) en de landelijke handhavingsstrategie Brzo (BRZO+, 2013a). In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken en gedogen worden overwogen. Ook hierbij wordt een landelijk kader voor gedogen gevolgd (Ministerie Justitie en Veiligheid, 1996; Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

De geïnterviewden geven aan dat er wat hen betreft een duidelijke sanctielijn is en dat de handhaving geschiedt conform de landelijke handhavingsstrategie BRZO+. In de praktijk wordt er maatwerk geleverd en wordt er door de inspecteurs situationeel gehandhaafd. Een en ander is echter niet vastgelegd in een richtlijn of instructie. De OD NZKG kent naast deze reguliere handhaving ook het fenomeen van verscherpt toezicht. Dit wordt ingezet wanneer daar door houding en cultuur van het bedrijf aanleiding toe is. Er wordt hiervoor dan extra capaciteit ingezet en het dossier komt te liggen bij zeer ervaren handhavers. Er wordt een maatwerkplan opgesteld met interventies ten einde een gedragsverandering te bewerkstelligen. Periodieke communicatie op management- of directieniveau maakt hier een onderdeel van uit (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid

De verantwoordelijkheid voor de beheersing van de risico's voor de omgeving, het milieu en de omwonenden ligt bij het bedrijf zelf (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018c). De OD beziet of die verantwoordelijkheid wordt waargemaakt en neemt zo nodig actie om dat te bevorderen en tekorten te herstellen (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

De gehanteerde preventiestrategie luidt dan ook: Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van toezicht en handhaving is daarom bij voorkeur gericht op het waarmaken van de eigen verantwoordelijkheid, maar waar nodig is er sprake van interventie en correctie met een intensiteit die proportioneel en effectief is. Er wordt daarbij een hoge prioriteit gegeven aan de inzet van communicatiemiddelen om het naleefgedrag te bevorderen (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de OD NZKG beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3). De totale toezichtslast en toezichtsfrequentie is immers door het Brzo'15 voorgeschreven en er is dus weinig ruimte om te differentiëren naar aanleiding van de zelfwerkzaamheid van bedrijven. Daar komt bij dat de regelgeving zelf al een aantal vormen van zelfwerkzaamheid voorschrijft, zoals het hebben van een beleid ter voorkoming van zware ongevallen, het

opstellen en in stand houden van een VBS en (voor de hoge categorie bedrijven) het opstellen en overleggen van een Veiligheidsrapport (zie hoofdstuk 3, paragraaf 4 en 5).

Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews met Brzo-inspecteurs en hun direct leidinggevendens nauwelijks nog een rol speelt. Een van hen vindt overigens dat het in de praktijk met de getoonde zelfwerkzaamheid van bedrijven nogal tegenvalt en dat de meeste bedrijven berekenend en calculerend zijn (interviews 13, 18-05-2020; 15, 05-06-2020).

3.1.7) Effectmetingen

Tot nu toe zijn de effectrapportages over de generieke doelstellingen van de OD NZKG outputgericht. Het ligt in de bedoeling in de toekomst meer outcome-gericht te zijn inzake de specifieke doelstellingen en resultaatgericht te opereren. Dit vergt nog wel een nadere uitwerking (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a, 2018h).

Voor de provincies Noord-Holland, Flevoland, en Utrecht is er recent een concept overzicht met Kritische Proces Indicatoren over het handelen van de Omgevingsdienst NZKG ten aanzien van het Brzo-toezicht opgesteld (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). Alle rapportages inzake het Brzo-toezicht zijn echter volledig outputgericht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

De geïnterviewden geven aan dat het rapporteren op effectniveau zeer wenselijk is, maar dat het nog wel een worsteling is en het het stadium van een beginnend ontwikkeltraject nog niet is overstegen. Wel worden er ten behoeve van het provinciaal bestuur zogenaamde risico- en aandachtsdossiers op bedrijfsniveau gemaakt, teneinde aan de bevindingen wat kleur te geven en met name in te kunnen gaan op de ernst van de overtredingen. Deze dossiers bevatten geen geaggregeerde informatie en verder zijn ze niet openbaar. Opgemerkt wordt dat sommige politiek verantwoordelijken ook wel erg hechten aan outputgegevens, omdat ze simpel en begrijpelijk zijn (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 15, 05-06-2020). Outcomegegevens zijn in de praktijk ook niet altijd van veel belang, aangezien het veiligheidsniveau van een bedrijf vast komt te liggen bij de aanvraag en de verlening van de vergunning, waarin ook steeds meer rechtstreeks werkende regels worden opgenomen en maatwerk wordt gehanteerd. Toezicht en handhaving hebben vervolgens de taak om dit niveau te bewaken en op niveau te houden door middel van inspecteren, het opsporen van overtredingen en het inzetten van handhavingsinstrumenten. Toezicht en handhaving zijn dus in deze zin geen verbetertraject (interview 14, 20-05-2020).

3.1.8) Onafhankelijkheid

De Directeur van de OD NZKG werkt op basis van een mandaat van Gedeputeerde Staten (GS) van de Provincie Noord-Holland en van de Colleges van B&W van de aangesloten Gemeenten. Er zijn geen bevoegdheden overgedragen (delegatie). De uitvoering door de OD NZKG is gebaat bij een stevig mandaat, zonder bemoeienis van de bevoegde gezagen met individuele besluiten. Het is immers nodig om doortastend en onafhankelijk te kunnen zijn bij handhaving. Het bevoegd gezag heeft altijd de bevoegdheid om zelf beslissingen te nemen. Het mandaat is geregeld in de AWb¹⁵⁰ artikelen 10.2; 10.3, lid 1; 10.6, lid 1 en 10.7. Door de inhoud van de mandaatregeling is de onafhankelijkheid van de directeur van de OD niet absoluut. De directeur dient immers de beleidsregels uitgevaardigd door het politiek

¹⁵⁰ Algemene Wet bestuursrecht, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd 10-02-2017, Staatsblad 2017, 51, Tweede Kamer 34359

bestuur na te leven, hen vooraf te informeren bij besluiten die politiek gevoelig kunnen liggen of verdergaande financiële gevolgen kunnen hebben, prioriteiten met hen af te stemmen en hen in staat te stellen aanwijzingen te geven (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018d). Bovendien kan het mandaat te allen tijde worden ingetrokken (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016d).

Door het mandaat staat de OD op enige afstand van het (politiek) bestuur. De dienst heeft een eigen oordeel en is onafhankelijk op basis van professionaliteit. Juridisch en financieel is de OD een autonoom bestuursorgaan (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018c).

Teneinde in de praktijk adequaat te kunnen omgaan met het mandaat heeft de dienst hiertoe een handleiding opgesteld (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016d).

De gewenste functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds is door de gekozen organisatievorm (zie organogram, figuur 7) doorgetrokken tot op het directieniveau (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018b).

De geïnterviewden vinden dat de afstand tussen de OD en het politiek bestuur zeer belangrijk is, teneinde voortdurende interventies te vermijden. Het is goed om het veiligheidsbelang zuiver ten opzichte van andere belangen te plaatsen. Wel is het zaak om de gedeputeerde, zeker bij aandachtstreckende zaken, vooraf goed te informeren. Ook is het van belang dat inspecteurs en hun management zich ervan bewust zijn dat het uitoefenen van zelfbeperkingen of zelfcensuur richting de gedeputeerde in verband met zijn of haar te verwachten reactie moet worden voorkomen. Het is zaak hier voortdurend alert op te zijn (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020). Overigens hebben de geïnterviewden nooit meegemaakt dat er van de zijde van het politiek bestuur is ingegrepen. Daar zou ook geen reden toe moeten bestaan, gezien het feit dat een OD een gezaghebbende en professionele organisatie is. Wel kunnen uitkomsten van toezicht en handhaving natuurlijk politiek zeer gevoelig zijn. Een van de geïnterviewden geeft wel aan te hebben meegemaakt dat er naar aanleiding van een bepaald toezichtsproject signalen werden afgegeven door de ILT en de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en I&M. Dat heeft overigens tot niets geleid (interview 15, 05-06-2020).

Inmiddels behoort ook de strijd tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds tot het verleden. Eventuele verschillen van inzicht worden vrijwel altijd op de werkvloer of op het niveau van teammanagers opgelost. Opschaling naar het directieniveau komt daarom eigenlijk niet meer voor. Het komt wel voor dat een bedrijf tijd probeert te kopen om onder een handhavingstraject uit te komen door het bij het team Regulering Milieu en Industrie aanvragen van een revisievergunning. Dan is het zaak tussen beide teams goed te communiceren (interview 15, 05-06-2020).

Pogingen tot beïnvloeding door de onder toezicht staande sector komen nog wel voor. Soms gericht tot het hogere management van de dienst (door hen voor een gesprek uit te nodigen), soms tot het politiek bestuur. Dit leidt echter volgens de geïnterviewden nooit tot iets (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020). De inspecteurs voelen zich door het management hierin goed gedekt.

3.2) *Efficiëntie*

3.2.1) *Samenwerking*

De OD NZKG werkt in eerste instantie natuurlijk nauw samen met de aangesloten Provincies en Gemeenten en daarnaast ook met betrokken VR's, ISZW, ILT, de collega OD's, het OM,

RWS, het Waternet, de Waterschappen, de politie, de Koninklijke Marechaussee en met het Havenbedrijf van de haven van Amsterdam (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Soms is deze samenwerking op vrijwillige basis, soms is hij verplicht zoals bij het BRZO-toezicht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.5) met ISZW en de VR's (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). In dit kader wordt er ook thematisch samengewerkt, bijvoorbeeld op thema's zoals PGS 29, ageing en onderhoud (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018e).

Enkele geïnterviewden geven aan dat deze samenwerking op dit moment zeer goed verloopt en dat hiermee de kritiek uit het verleden niet meer geldig is (interviews 12, 14-05-2020; 14, 20-05-2020). De professionaliteit en de deskundigheid van alle deelnemers is thans op een hoog niveau. Wel is er af en toe nog wel sprake van bepaalde spanningen, die terug te voeren zijn op het soms uiteenlopen van belangen. Soms is er ook sprake van tekortschietende communicatie. Een en ander is ook sterk afhankelijk van de toevallige samenstelling van het team (interview 15, 05-06-2020). Volgens de geïnterviewden trekt ISZW zich nog weleens terug in de eigen positie, vaart zij een eigen koers, hanteert zij eigen prioriteiten en stelt zij anderen voor voldongen feiten (interview 11, 12-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020). Tekenend voor de kwaliteit van de huidige samenwerking is wel dat deze zaken weer goed worden opgelost.

In de publiciteit wordt vaak gesproken over de samenvoeging van de Brzo-inspectiediensten. Redenen om hiertoe te pleiten zijn het verder waarborgen van de onafhankelijkheid, het tegengaan van versnippering en fragmentatie en het verminderen van de coördinatielast. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan op dit moment geen behoefte te hebben aan deze discussie, omdat er op dit moment sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Er zijn bovendien vragen over een samenvoeging in de sfeer van het behouden van de deskundigheden, de rafelranden die door een samenvoeging van het Brzo-toezicht ontstaan met het Wabo-toezicht en over het teloorgaan van de regionale inbedding (interview 11, 12-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020). Wel is het zo dat de huidige situatie een kerstboom aan overleggen met zich brengt (BRZO+, zes Brzo-OD'en), waardoor een en ander vaak moeilijk te overzien is. Een tussenstap zou kunnen zijn om door het aantal Brzo-OD'en te verminderen de versnippering te verminderen (interview 12, 14-05-2020).

3.2.2) *Transparantie*

De OD NZKG wil transparant en aanspreekbaar zijn (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). De besturen zijn akkoord gegaan met de openbaarmaking van de inspectieresultaten.

Ten aanzien van de transparantie bij het toezicht op de Brzo-bedrijven zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.6. De samenvattingen van de inspectierapporten zijn openbaar (website BRZO+); de gehele rapporten zijn opvraagbaar. De geaggregeerde outputresultaten worden weergegeven in de jaarlijkse monitorrapportages, die door de minister van I&W aan de 2^e Kamer worden aangeboden. De aandachts- en risicodossiers op bedrijfsniveau, die worden gemaakt ter informatie aan de gedeputeerde zijn daarentegen vertrouwelijk.

Enkele geïnterviewden vinden dat de OD wel meer naar buiten mag treden om duiding te geven aan wat de dienst doet en zo ook aan verwachtingenmanagement te doen. Zij vinden dat je als dienst de plicht hebt om te laten zien wat je doet. Vaak hebben burgers en omwonenden geen reële verwachtingen over wat de dienst kan doen en welke hun

bevoegdheden zijn. Het actief zoeken van de publiciteit naar aanleiding van toezichts- en handhavingstrajecten zou ook richting bedrijven tot meer zelfwerkzaamheid kunnen aanzetten (interviews 12, 14-05-2020; 15, 05-06-2020).

3.2.3) Interne organisatie

De uitvoering moet zoveel mogelijk uniform zijn om de beleidskaders ten aanzien van VTH van de opdrachtgevers te respecteren (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016b). Een programma hiertoe werd geïmplementeerd en in 2018 afgerond, waarmee een transparante en uniforme bedrijfsvoering en uitvoering werden bereikt (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2019a)

De OD NZKG acht zich gebonden aan de kwaliteitscriteria zoals die in 2009 door het Rijk, IPO en VNG werden afgesproken. Tevens werd het concept van integraal management ingevoerd. Uitgangspunt hierbij is dat het management de reflex onderdrukt om verantwoordelijkheid terug te nemen op momenten dat het spannend wordt. Het management dient teammanagers en medewerkers actief te coachen hoe met deze situatie om te gaan. De teammanagers dienen de organisatie continu te verbeteren door, aangestuurd vanuit directieraad, capaciteit, geld en middelen te alloceren. Het stellen van heldere doelen en het sturen op concrete output en outcome hoort hierbij. Om dit waar te kunnen maken dient de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie te worden belegd. Sturing vindt plaats vanuit de maatschappelijke opgave van de OD (missie, doelen, kernwaarden). De teammanager is binnen de taakstellende kaders integraal verantwoordelijk voor de prestaties en het functioneren van het team en voor de doorontwikkeling van het team (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a).

Binnen het samenwerkingsverband BRZO+ zijn de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen Brzo-plicht, etc.) vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder uitgewerkt in checklists en formats.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de dienst een aantal procesbeschrijvingen, werkinstructies en productieoverzichten heeft vastgelegd in een administratief systeem (MOZARD) en dat actueel houdt. Allen zijn het erover eens dat dit systeem geen volwaardig kwaliteitsmanagementsysteem kan worden genoemd, aangezien de Demming-cirkel (plan-do-check-act) niet gesloten is. Met name de check- en act-fase ontbreken. Men twijfelt in het management of bouw en onderhoud (en eventueel certificatie) van een volwaardig kwaliteitsmanagementsysteem niet te duur is, of het de investering waard is en of de outcome er nu zo veel beter van wordt. Men geeft wel toe dat dit alles het geen sterke indruk maakt ten opzichte van de onder toezicht staande bedrijven, aangezien van hen wel een levend en gedocumenteerd zorgsysteem wordt geëist (interviews 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

3.2.4) Mensen en middelen

De formatie van de dienst bedroeg bij de start in 2014 331 fte (waarvan 294 bezet) en vertoont sindsdien een stijgende lijn en stond in 2018 op 360 fte (waarvan 344 bezet). De directie Toezicht en Handhaving volgt deze trend van een formatie van 114 (waarvan bezet 101) in 2014 tot in 2018 een formatie van 135 (waarvan bezet 128). In relatie hiermee volgt natuurlijk het personeelsbudget dezelfde trend en bedraagt op dit moment ca. Euro 35x10⁶. Het

materieel budget is tussen 2014 en 2018 niet gestegen en bedraagt ca. Euro $7,5 \times 10^6$. (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016b, 2017, 2018b, 2019a).

Het aantal Brzo-inspecteurs bedraagt negen. Hiermee kunnen alle jaarlijks verlangde inspecties van zowel de bedrijven boven de hoge drempelwaarde als van die boven de lage drempelwaarde worden uitgevoerd (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018e). N.B.: Sommige Brzo-inspecteurs voeren ook nog Wabo-inspecties uit.

Ten behoeve van de Brzo-inspecties zijn er directe middelen vanuit de Provincies waarvoor de Brzo-taken worden uitgevoerd. Daarnaast stelt het Rijk t/m 2020 gelden beschikbaar vanuit het project Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) ter bevordering van de externe veiligheid en ten behoeve van het creëren van een uniforme werkwijze van de zes Brzo-OD'en. Na 2020 worden deze gelden beschikbaar gesteld aan het samenwerkingsverband BRZO+. Tenslotte stellen alle Provincies gelden beschikbaar in het kader van de Brzo meerjarenagenda.

Uit de interviews kan worden opgemaakt dat de personele bezetting voor het Brzo-toezicht ongeveer adequaat is. Wel is er sprake van een hoge werklust. De bezetting is ook kwetsbaar bij ziekte, pensionering en vertrek naar ander werk. Er is in de dienst in zijn algemeenheid sprake van enige vergrijzing, waardoor er veel pensioneringen aankomen. Daar komt bij dat het moeilijk is nieuwe Brzo-inspecteurs te vinden, die bij binnenkomst nog een opleidingstraject (zie paragraaf 3.3) van 1 à 2 jaar moeten doorlopen. Daarnaast wordt er geklaagd over veel administratieve last, bijvoorbeeld ten aanzien van de registratieverplichtingen in het systeem van BRZO+ (GIR) en de overlap met het eigen systeem, leidend tot dubbel werk. Het management geeft aan dat de bezetting voor het huidige werk adequaat is, maar wanneer er extra zaken moeten worden aangepakt (bijvoorbeeld ten aanzien van risicosturing, nalevingsinformatie, verdieping richting bedrijven) de formatie niet meer voldoende is. Bovendien leven er in de buitenwereld vaak hogere verwachtingen dan die zij kunnen waarmaken (interviews 11, 12-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020).

3.3) *Professionaliteit*

De OD NZKG wil professioneel en gezaghebbend opereren en reageren met de vereiste expertise (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Het opleidingsbeleid is erop gericht om medewerkers efficiënter, langer en flexibeler inzetbaar te maken (dus ook het vergroten van de mogelijkheden om andere taken te verrichten) en dus om de loopbaanmogelijkheden te vergroten. Daarom wordt ingezet op functiegebonden scholing en training. Het opleidingsbudget bedraagt conform de CAO-norm 2,4% van het totale budget, hetgeen overeenkomt met ca. Euro 5×10^4 . Dit budget kan worden ingezet voor opleidingen, trainingen, workshops, congresbezoek, symposiabezoek en ten behoeve van de loopbaan en mobiliteit (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b). Ook werden trainingen projectmatig werken, persoonlijk leiderschap, persoonlijke effectiviteit en bestuurlijke sensitiviteit gegeven (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b). Daarnaast zijn er verplichte opleidingen over consignatiedienst, agressie en geweld en BHV.

In de Wet VTH ¹⁵¹ is bepaald dat elke gemeente en provincie een kwaliteitsverordening vast dient te stellen. Hiermee werd ook een set kwaliteitscriteria (2.1) ontwikkeld. Deze set bestaat uit criteria voor generieke deskundigheid (opleiding/ervaring) en procescriteria (voor de interne organisatie). Voor de generieke deskundigheid is in 2016 een 0-meting gedaan en in

¹⁵¹ Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872

2018 een 1-meting. NZKG voldeed op 26 van de 28 gebieden en 75% van de medewerkers voldeed geheel. De beoordeling vindt plaats op basis van activiteiten en werkervaring (samen voor 55%) en op basis van basisopleiding, aanvullende opleiding, basiskennis en diepgaande kennis (samen voor 45%). Van de medewerkers heeft 68% een relevant Hbo-diploma. De rest heeft een Hbo werk- en denkniveau aangevuld met een ervaringsprofiel (8%) of een ervaringscertificaat (24%) (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018g).

De Brzo-inspecteurs voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1, aangezien zij de hierbij behorende opleidingen hebben gevolgd (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b, 2019a). Brzo-inspecteurs dienen minimaal een Hbo-opleidingsniveau op het gebied van de chemische procestechnologie te hebben (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2019a). Na binnenkomst komt men in een intern opleidingsprogramma, waarbij ontbrekende kennis wordt bijgespijkerd en volgt men de opleidingen van de BRZO+-academie (zie hoofdstuk 8, paragraaf 3.7). Daarnaast is er deels uit eigen budget, deels uit de zogenaamde IOV-gelden voor zowel nieuwe als zittende inspecteurs een programma vanuit de zes Brzo-OD'en waaraan men 2-jaarlijks dient deel te nemen en waarin naast kennis ook competenties centraal staan. Inspecteurs die nog niet alle opleidingen hebben afgerond voeren niet zelfstandig Brzo-inspecties uit.

Uit de interviews blijkt dat men enerzijds begrip heeft voor dit alles in het kader van kwaliteitsverbetering, maar dat men het programma soms te verplichtend en te zwaar vindt, zeker wanneer men al jaren in het Brzo-toezicht werkzaam is (interviews 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020).

