



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 10

De casus Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OD MWB)

1) Inleiding

De Gemeenten Altena, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goirle, Halderberge, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tilburg, Waalwijk, Woensdrecht, Zundert en de Provincie Noord-Brabant hebben hun uitvoerende taken op het gebied van het omgevingsrecht op basis van de (Wgr)¹⁵² in gezamenlijkheid belegd bij de OD MWB. Een en ander is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018b). Hierin werden o.a. de VTH-taken voor de Brzo-bedrijven in mandaat bij de OD belegd. De exacte inhoud van dit mandaat is beschreven in de zogenaamde mandaatregeling (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019f)¹⁵³. De OD MWB werd in januari 2013 opgericht en is dus op basis van deze Wgr een openbaar lichaam. Dit heeft als voordeel dat er een eenduidige en gelijke behandeling van bedrijven en burgers ontstaat (level playing field) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a).

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. De onderhavige gemeenschappelijke regeling kent een AB en een 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 MWB maakt deel uit van zowel AB als DB.

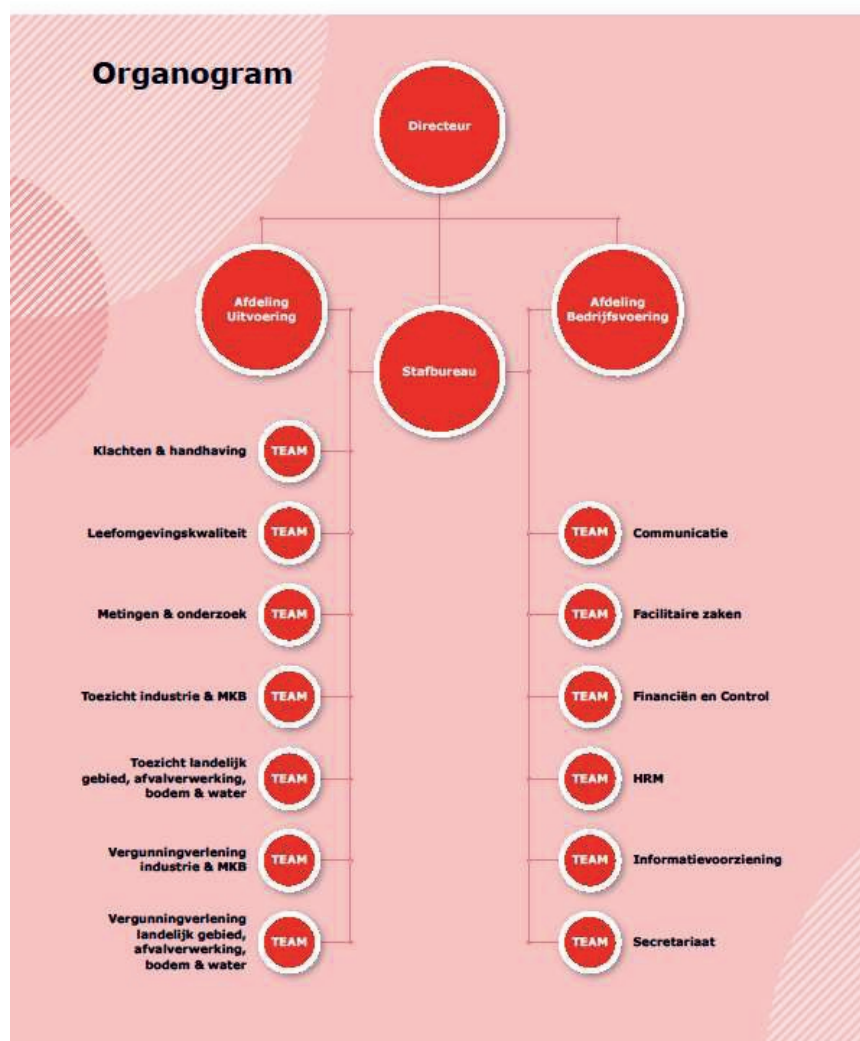
De dienst staat onder leiding van een algemeen directeur. De scheiding tussen vergunningverlening en toezicht is belegd op teamniveau. De Brzo-taken ten aanzien van toezicht en handhaving worden uitgevoerd in het team Toezicht Industrie en MKB door negen BRZO-inspecteurs; drie van hen vervullen ook coördinerende taken (zie figuur 13). Zij staan onder leiding van een teammanager, die rechtstreeks rapporteert aan de algemeen directeur. Dit team maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de OD MWB, 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+, in welk kader de gezamenlijke inspecties worden uitgevoerd, de gezamenlijke rapportages worden opgesteld en de gezamenlijke ondersteuning in de vorm van modellen, werkwijzen, programma's, ICT en opleidingen gestalte krijgen (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

¹⁵² Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.

¹⁵³ www.omwb.nl

OD MWB doet dit voor de Provincie Noord-Brabant. De OD MWB heeft hiermee de taak om toezicht te houden op 72 Brzo-bedrijven (stand per 1-1-2021)¹⁵⁴.



Figuur 13 Organogram OD MWB

¹⁵⁴ www.brzoplus.nl

2) *Werkwijze*

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus OD MWB verzameld en geanalyseerd, zoals de meerjarenplannen, de jaarplannen, de begrotingen, de jaarverslagen, de Gemeenschappelijke Regeling, het mandaatbesluit, de organisatieverordeningen de jaarplanning en het jaarverslag Brzo (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten (zie bijlage 4) verzameld voor zover die betrekking heeft op de Omgevingsdienst MWB. 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 selectie van 33% van de Brzo-inspecteurs en verder uit alle managers die of onderdeel uitmaken van het Brzo-team of waaraan in de lijn wordt gerapporteerd en die daarmee ook aan het beleid waaraan het team gestalte moet geven bepalen (zie bijlage 5). In totaal zijn vijf interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden. Interviews zijn gehouden met drie Brzo-inspecteurs (waarvan er drie ook coördinator waren), de teammanager Toezicht Industrie en MKB en de directeur van de OD MWB.

3) *Beschrijving casus Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant*

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 Omgevingsdienst MWB 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 MWB luidt: “Wij werken zichtbaar samen aan een schone, veilige en duurzame samenleving”. De kwaliteit van de uitvoering door de dienst en de dienstverlening aan de burgers staat hierbij centraal (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2016b, 2017a, 2018a, 2018c, 2019b, 2019e). De doelstelling hiervan is de dienstverlening door de dienst op een hoog plan te brengen door het verbeteren van de kwaliteit, het centraal stellen van de burger, het de dienst en zijn producten dichtbij de burger brengen, het bereiken van een evenwicht tussen effectieve besturing en efficiënte uitvoering, goed werkgeverschap en het stroomlijnen van de samenwerking tussen de dienst en de deelnemers (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a).

De invulling van het bovenstaande geschiedt langs de lijnen van de vastgestelde visie: “Door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving geven we op uniforme wijze uitvoering aan wettelijke kaders op het gebied van het omgevingsrecht, in afstemming met het bevoegd gezag. Vanuit onze specialistische (milieu)kennis geven we tevens integraal advies over uiteenlopende omgevingsvraagstukken. Onze medewerkers doen dit op een

professionele, kwalitatief hoogwaardige en kostenbewuste manier” (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018a, 2019b). De borging van de VTH-taken geschiedt d.m.v. geven verantwoordelijkheid en vertrouwen, risico gestuurd toezicht, prioritering van het preventief toezicht, het hebben van actuele vergunningen en de integrale benadering van bedrijven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018a, 2019b). Hiermee is er een regionaal en uniform beleid van de OD voor alle aangesloten bevoegde gezagen inzake VTH conform artikel 7.2, lid 2 van het Bor¹⁵⁵. Hierin is voorgeschreven 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.

Het was voor de geïnterviewden duidelijk dat het uiteindelijke doel van hun inspanningen ligt bij het werken voor de omgeving (we zijn tenslotte een OD), voor de maatschappij en voor de burgers en hun leefomgeving. Deze doelstelling leeft wel bij de geïnterviewden. Ten aanzien van het Brzo staat volgens hen het begrip veiligheid voor de burgers (omwonenden) centraal, maar ook het begrip milieu mag als zelfstandige entiteit niet worden vergeten (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 19, 10-06-2020). Eén van de geïnterviewden gaf aan deze doelstellingen te ondersteunen, maar vond dat vervolgens de vraag “hoe doe je dat dan zo effectief mogelijk?” niet mag worden vergeten (interview 19, 10-06-2020).

3.1.2) Nalevingsniveaus

De OD MWB zet in op het bereiken van een zo hoog mogelijk spontaan nalevingsniveau bij de Brzo-bedrijven door middel van een programmatische en risicogerichte benadering. Wanneer het percentage bedrijven zonder overtredingen als maat voor dit nalevingsniveau wordt genomen (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.1) is in de Provincie Brabant dit spontane nalevingsgedrag ca. 25% (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e). De dienst acht dit te laag, zeker wanneer dit wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde (ca. 40%). De verklaring die hiervoor in de documenten wordt gegeven is dat ook in vergelijking met andere delen van het land door de Brzo-inspecteurs in Brabant extra nadruk op kleine overtredingen is gelegd (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b, 2017a). Naast deze verklaring worden er in de interviews ook nog andere verklaringen gegeven. Een van de geïnterviewden is van mening dat Brabant de enige regio is die zich aan de afspraak (gemaakt in het BRZO+) houdt dat alle geconstateerde overtredingen ook als zodanig moeten worden geregistreerd (interview 18, 08-06-2020). Men vindt het wel zorgelijk dat de spontane naleving laag is en dat bedrijven te weinig proactief zijn en niet leren (interview 17, 28-05-2020.; 20, 12-06-2020). Eén van de geïnterviewden is van mening dat inspecteurs steeds meer zien en dat de kwaliteit van de inspecties toeneemt (interview 19, 10-06-2020). Dat het getal over het percentage bedrijven zonder overtredingen al jaren constant is zou in samenhang met het voorgaande dus wel eens kunnen betekenen dat bedrijven steeds beter worden.

Overigens vinden alle geïnterviewden dat het naleefgedrag, gezien de complexiteit ervan, zich niet in één getal laat vangen (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020). De hierboven vermelde getallen hangen van te veel toevallige factoren af. Men is het over eens dat we over veel te weinig concrete nalevingsinformatie beschikken en dat dat voor de dienst als toezichthouder een kwetsbare positie is. Het blijft een zeer lastige zaak om aan te tonen dat er ongevallen en incidenten door toezicht en handhaving

¹⁵⁵ Besluit omgevingsrecht, 25-03-2010, Staatsblad 2010, 143; laatstelijk gewijzigd 18-12-2019, Staatsblad 2019, 517, Tweede Kamer 35347

zijn voorkomen, hoewel er op bedrijfsniveau wel zichtbaar te maken is dat achterblijvende bedrijven door middel van toezicht en handhaving tot een goed niveau zijn gebracht.

In dit kader is het overigens wel interessant dat de OD MWB voor een aantal bedrijven (ca. zes) waar men zich over de veiligheidssituatie zorgen maakt zogenaamde zorgdossiers opstelt. Deze bedrijven krijgen dan extra aandacht. Deze dossiers worden o.a. gebruikt in het overleg met de Gedeputeerde. Helaas zijn deze dossiers niet openbaar, waardoor de gegevens niet kunnen worden gedeeld en geaggregeerd.

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

3.1.3) Risicoanalyses

Er wordt door de OD MWB in toenemende mate aandacht gegeven aan het voorbereiden, ontwikkelen en implementeren van toezicht en handhaving op basis van gevalideerde informatie en op basis van de uitkomsten van een risicoanalyse, waarbij in de jaren 2016/2017 de nadruk lag op voorbereiden en ontwikkelen, terwijl in de jaren 2018/2019 een begin is gemaakt met de implementatie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2016b, 2018a, 2018c, 2019b, 2019d).

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 (toezichtmodel, ranking) en politieke invloeden na incidenten staan dat in de weg.

De geïnterviewden geven aan dat binnen de OD MWB overigens wel geldt dat het Brzo-toezicht is uitgezonderd van de algemene risicosturing van de OD. Het is immers vanuit de regelgeving zo duidelijk wat er moet gebeuren dat een verdere risicosturing niet nodig is. Ook vindt men dat het complex van regelgeving, het toezichtmodel en de rankingmethodiek op zich al belangrijke elementen van risicosturing in zich draagt (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020). Ook het feit dat op instigatie van de Provincie is bepaald dat ook de lage categorie bedrijven één maal per jaar moeten worden geïnspecteerd en dat er bij alle Brzo-bedrijven jaarlijks naast de reguliere inspecties ook onaangekondigde bezoeken moeten worden afgelegd is een verdere uiting van risicosturing. Tenslotte is ook het concept van de zorgbedrijven (zie paragraaf 3.1.2) een uiting van extra aandacht geven daar waar risico's worden verondersteld.

3.1.4) Signalering en agendering

In de onderzochte documenten van de OD MWB wordt geen aandacht besteed aan de begrippen signalering en agendering. Uit de interviews blijkt dat de inspecteurs wel degelijk de opdracht hebben om zaken buiten het Brzo-werkveld te signaleren, maar dat dit erg afhangt van de individuele inspecteur in hoeverre hieraan gehoor wordt gegeven. Men vindt wel dat het maken en nakomen van onderlinge afspraken over signalering bij een goede inspecteur behoren. Uitwisseling van zaken met Wabo-inspecteurs ligt natuurlijk voor de hand, omdat men tot dezelfde dienst behoort. Ook de uitwisseling met ISZW-inspecteurs is eenvoudig; men is immers samen op pad. Ook worden wel zaken aangedragen in regionale of landelijke overlegsgremia (bijvoorbeeld die met de zes Brzo-OD'en). Afspraken hierover liggen

overigens niet vast. Politiek gevoelige zaken worden besproken met de teamleider en eventueel met de directeur en de gedeputeerde (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

3.1.5) Slagvaardigheid

De uitvoering van het VTH-kader in het kader van de Wabo-inspecties geschiedt door risicogestuurd toezicht en handhaving conform de landelijke handhavingsstrategie, zoals die in 2014 is opgesteld door het IPO en het OM (Ministerie I&W, 2014a; Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a). Om daarbij voldoende slagvaardig te kunnen zijn worden te nauwe banden met bedrijven voorkomen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Bij de Brzo-inspecties wordt gewerkt conform de landelijke handhavingsstrategie, zoals die in het kader van het BRZO+ tezamen met de inspectiepartners is opgesteld (BRZO+, 2013a; Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c). De beschikbare instrumenten zijn: ambtelijke waarschuwing, bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijk optreden.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat men met in acht neming van de cultuur van het onderhavige bedrijf (en dus met situationele aspecten) over het algemeen vrij stevig overtredingen benoemt en die ook handhaaft, waarbij het adagium “high trust – high penalty” een voorname rol speelt. Een en ander komt neer op een mix van politieel en situationeel handhaven. De geïnterviewden geven aan dat er over dit aspect veel collegiale toetsing plaatsvindt (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020). De algehele sfeer wordt verwoord door de uitspraak “een overtreding is een overtreding, daar moet je geen doekjes om winden” (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Zoals in paragraaf 3.1.2. al is verwoord registreert de OD MWB ten opzichte van het landelijk gemiddelde meer overtredingen. Men is nog zoekende naar een verklaring hiervoor, maar wellicht is de handhavingstijl zoals hierboven verwoord daarvan de oorzaak. Men zou graag meer overleg over dit aspect willen tussen de zes Brzo-OD'en. Daartoe is er recent een landelijke intervisie opgezet.

3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid

Het toezicht is gericht op de verantwoordelijke ondernemer, waarbij het adagium “high-trust – high penalty” geldt (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a). Misbruik van vertrouwen wordt stevig aangepakt. Onderdeel van dit alles is dat de directeur van de OD MWB 2 x per jaar informeel overleg voert met de directies van de Brzo-bedrijven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de OD MWB 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).

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het geloof in het adagium zelfwerkzaamheid niet erg groot is. Men voelt het als taak en zelfs als opdracht om toezicht te houden en te blijven handhaven om zodoende de gestelde kaders te blijven bewaken. Dit wordt gezien als een zelfstandige entiteit met meerwaarde (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Opgemerkt werd dat het niet gaat om vertrouwen, maar om gerechtvaardigd vertrouwen. Dus moet je niet zomaar geloven, maar te allen tijde de vinger strak aan de pols houden (interview 20, 12-06-2020).

3.1.7) Effectmetingen

De rapportages in het Brzo-toezicht zijn tot nu toe volledig outputgericht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

De geïnterviewden geven aan dat het jammer is dat men geen outcome- of effectgegevens heeft en die dus ook niet rapporteert. Men zou dit graag willen, maar weet niet hoe dat dan zou moeten. Bovendien zijn outputrapportages met aantallen, streepjes en vinkjes ook wel gemakkelijk en kan er snel worden beoordeeld of de opgaven die men jaarlijks heeft ook wel worden behaald. Verder werd aangegeven dat ook de bestuurders dit soort lijstjes en getalletjes graag zien. Er is gemakkelijk en snel te zien of getallen omhoog en omlaaggaan en dat is voor eenieder begrijpelijk. Maar er door dit alles kan niet duidelijk worden gemaakt wat er door de inspanningen van de dienst wordt bereikt, hetgeen een kwetsbare positie is. Men is van mening dat de dienst wel degelijk een betere veiligheidssituatie in de bedrijven bereikt door enerzijds toezicht en handhaving en anderzijds door het aanspreken van bedrijven en hun directies. Maar op dit punt is er geen enkele vorm van registratie, geen aggregatie en analyse van gegevens die er wel degelijk per dossier zijn (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

3.1.8) Onafhankelijkheid

De directeur OD heeft beslissingsbevoegdheid in mandaat. Dit mandaat geldt niet bij afwijking van of aanvulling op het gevoerde beleid, wanneer er van een besluit precedentwerking kan worden verwacht, het niet past in het budget of wanneer het AB of de portefeuillehouder dat kenbaar hebben gemaakt (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019a).

Het mandaat is geregeld in de AWb¹⁵⁶ artikelen 10.2; 10.3, lid 1; 10.6, lid 1 en 10.7. Door het mandaat staat de OD op afstand van het (politiek) bestuur. De dienst heeft een eigen oordeel en is onafhankelijk op basis van professionaliteit. Juridisch en financieel is de Omgevingsdienst een autonoom bestuursorgaan (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019a).

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 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. Bovendien kan het mandaat te allen tijde worden ingetrokken (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019f).

¹⁵⁶ Algemene Wet bestuursrecht, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd 10-02-2017, Staatsblad 2017, 51, Tweede Kamer 34359

De gewenste functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds is niet georganiseerd in verschillende kolommen, maar in twee teams binnen dezelfde kolom (zie organogram, figuur 12) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017b).

De geïnterviewden geven aan ten aanzien van het Brzo-toezicht nooit een ingrijpen van de kant van het politiek bestuur te hebben meegemaakt. Daar zijn nooit conflicten over geweest. Wel is het zaak om de gedeputeerde, zeker bij aandachtstrekkende zaken, vooraf goed te informeren, aangezien uitkomsten van toezicht en handhaving natuurlijk politiek zeer gevoelig kunnen zijn. Eventuele verschillen tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds komen steeds minder voor en worden op de werkvloer of op het niveau van de teammanagers opgelost. Eventueel overlegt de directeur hierover met de betreffende teammanagers. Pogingen tot beïnvloeding door de onder toezicht staande sector komen nog wel voor. Soms gericht tot het hogere management van de dienst, soms tot het politiek bestuur. Zo nodig wordt een bedrijf voor een gesprek met de directeur uitgenodigd. Het politiek bestuur verwijst in dit soort gevallen in eerste instantie een bedrijf door naar de directeur OD MWB. De inspecteurs voelen zich door het management hierin goed gedekt (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

3.2) *Efficiëntie*

3.2.1) *Samenwerking*

De OD MWB werkt in eerste instantie natuurlijk nauw samen met de aangesloten Provincie en Gemeenten en daarnaast ook met betrokken VR's, ISZW, ILT, de collega OD's, het OM, RWS en de waterschappen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b). Er zijn diverse gremia waarin deze samenwerking gestalte krijgt (het Brabantbreed Platform Omgevingsrecht, het coördinatieoverleg Brabant, het regionaal managementoverleg en het VTH-beleidsoverleg) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e). Verder wordt er informatie gedeeld over informatiegestuurd toezicht en zijn er milieuzorg- en veiligheidsteams geformeerd voor de grote bedrijfsterreinen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a). Specifieke aandacht is er voor de zogenaamde risicorelevante bedrijven, waarvan er 125 in de regio Midden- en West-Brabant zijn en 200 in geheel Brabant (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e). De OD MWB is hiervan de projectleider. Hieruit is een interventiestrategie voortgekomen, die werd aangeboden aan de Staatssecretaris en aan de Inspectieraad. Pijlers van deze strategie zijn het bijbrengen van risicobewustwording, wijzen op de eigen verantwoordelijkheid en het stimuleren van private borging (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019b). Daarnaast is er overleg met de vereniging van Brabantse werkgevers en met de directies van de Brzo-bedrijven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

De geïnterviewden geven aan dat de samenwerking in de Brzo-inspectieteams in Brabant op dit moment zeer goed verloopt en dat hiermee de kritiek uit het verleden niet meer geldig is. De professionaliteit en de deskundigheid van alle deelnemers is thans op een hoog niveau. Belangrijk hierbij was de vorming van de zes Brzo-OD'en (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Men vindt ook dat men het in Brabant heel goed doet en men durft ook wel uit te spreken dat het in Brabant beter gaat dan in andere regio's (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020). Men werkt zeer goed samen, respecteert elkaars inbreng en men houdt zich aan

gemaakte afspraken. Dat leidt tot veel onderling vertrouwen. Men organiseert ook jaarlijks een Brabantse netwerkdag voor de samenwerkende inspecteurs en diensten.

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. De geïnterviewden geven aan op dit moment geen behoefte te hebben aan deze discussie, omdat er 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. Volgens hen is die regionale inbedding juist een voordeel, omdat er door de verplichte samenwerking met diverse diensten juist goede discussies ontstaan en er een beter zicht is op de regionale problematiek. Ook ziet men geen verschil in de slagvaardigheid ten aanzien van bijvoorbeeld handhaving tussen landelijk georganiseerde diensten en regionale toezichthouders (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Een van de geïnterviewden geeft aan dat de discussie over de landelijke of regionale inbedding op zich niet interessant is. Men zou zich moeten afvragen op welke manier je het toezicht op de Brzo-bedrijven het beste organiseert en daarop de organisatievorm moeten aanpassen. Er zal dan een afweging moeten komen tussen de voordelen van nabijheid enerzijds (zie hierboven) en de nadelen ervan anderzijds (transparantie, onafhankelijkheid, integriteit) en een optimum moeten worden gevonden tussen kennis, expertise, onafhankelijkheid, nabijheid en schaalgrootte. In deze discussie moet worden meegewogen wat de voor- en nadelen zijn van de knip tussen Brzo- toezicht en Wabo-toezicht en wat te doen met de integrale aanpak van een gebiedsgerichte benadering ten aanzien van gebieden waar Brzo-bedrijven en niet Brzo-bedrijven naast elkaar staan (interview 20, 12-06-2020).

3.2.2) *Transparantie*

De OD MWB wil transparant zijn over de wijze waarop ze handelt en over de keuzes die ze maakt en is dus ook een voorstander van de openbare publicatie van de samenvattingen van de Brzo-inspectierapporten (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a).

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 Tweede Kamer worden aangeboden.

De geïnterviewden worstelen met het begrippen transparantie en openbaarheid. Enerzijds geven geïnterviewden aan dat burgers en omwonenden het fundamentele recht hebben om te weten wat de dienst doet en vindt en op grond waarvan (interviews 16, 26-05-2020; 18, 08-06-2020), anderzijds vraagt men zich af wat op dit moment eigenlijk de meerwaarde is van het publiceren van de samenvattingen, omdat men zich afvraagt of de doelgroep op deze wijze wel wordt bereikt en of dat opweegt tegen het werk om ze te maken (interviews 17, 28-05-2020; 19, 10-06-2020). Het actief openbaren van de totale inspectierapporten gaat een stap verder en kan problematisch zijn ten aanzien van de begrijpelijkheid en de vertrouwelijkheid. Een van de geïnterviewden is van mening dat je alles actief moet openbaren vanuit de grondhouding dat als je ergens voor staat dat je dat dan ook maar moet laten zien. Bovendien

moet je later bij bijvoorbeeld een verzoek op basis van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) toch alles openbaren, dus waarom niet actief zelf de regie nemen (interview 20, 12-06-2020)?

3.2.3) *Interne organisatie*

De OD MWB kende een moeizame start. Eind 2014 werd geconstateerd dat de dienst niet goed functioneerde. Er werd een extern onderzoek gestart, waarbij de prestaties, de organisatie, het leiderschap en de governance werden bezien. Aan de hand hiervan werden er diverse verbetertrajecten gestart. Eind 2015 volgde een ingreep in de directie en werd een actieplan “Huis op Orde” gestart. Als doelstelling werd geformuleerd een gezonde bedrijfsvoering eind 2017 te realiseren. Dit vergde stevige en structurele maatregelen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2015, 2016b).

Er is vanaf 2016 gewerkt aan het voorbereiden, opzetten en implementeren van een KMS en een kwaliteitshandboek volgens het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteitszorg (INK) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b). Dit behelsde ook de be- en herschrijving en borging van alle processen, waaronder het ketenproces Toezicht en Handhaving. Doelstelling was om in 2019/medio 2020 voor de gehele organisatie een volledig geïmplementeerd kwaliteitsmanagementsysteem te hebben, waardoor ook blijvend zou kunnen worden voldaan aan de kwaliteitscriteria VTH 2.1, zoals die in 2009 door het Rijk, IPO en VNG werden afgesproken (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a, 2018a, 2018c).

Een onderdeel van het KMS is natuurlijk ook de uitvoering van een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO). Dit werd in 2016 uitgevoerd en kende ten gevolge daarvan een aantal acties, zoals het uitdragen van de missie en de visie van de dienst, het herstellen van vertrouwen, het optimaliseren van systemen en de administratie, het geven van meer aandacht aan opleiding en ontwikkeling van de medewerkers, het verbeteren van de onderlinge samenwerking, betrokkenheid en verbondenheid en het aanpakken van de werkdruk (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a).

Er moet nu worden geconstateerd dat de realisatie van een KMS in de afgelopen jaren op de achtergrond is geraakt en dat de eerder genomen initiatieven niet zijn afgemaakt. Parallel hieraan werd een traject ingezet om te komen tot een nieuwe organisatiestructuur. Er werd hiertoe in 2016 het organisatieplan “Sturen, Samenwerken en Verbinden” voorbereid. In 2017 volgden besluitvorming en implementatie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a). De doelstelling was om daardoor sneller, beter en slagvaardiger te kunnen werken, waarbij medewerkers optimaal inzetbaar zouden zijn en er een zakelijke bedrijfscultuur zou ontstaan (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018c). Een en ander werd neergelegd in een organisatieverordening die is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: de sturing van de organisatie moet eenvoudig en helder zijn, een slanke top met zo weinig mogelijk leidinggevende lagen, effectieve en efficiënte processen, een wendbare en op de toekomst gerichte organisatie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017b).

Ten aanzien van het Brzo-toezicht geldt overigens dat binnen het samenwerkingsverband BRZO+ de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen Brzo-plicht, etc.) zijn vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder zijn uitgewerkt in checklists en formats.

Uit de interviews is gebleken dat de OD MWB wel een aantal procedurebeschrijvingen en werkinstructies kent, maar voor wat betreft het Brzo-toezicht volledig leunt op de beschrijvingen in BRZO+-verband (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-

2020; 19, 10-06-2020). Men vindt deze situatie eigenlijk wel adequaat en dat het bouwen, implementeren en onderhouden van een eigen KMS te veel administratief gedoe met zich brengt en te veel tijd en geld vergt (interviews 18, 08-06-2020; 20, 12-06-2020). Maar het klopt dat de huidige situatie toch wat mager is en geen sterke indruk maakt ten opzichte van de onder toezicht staande bedrijven, aangezien van hen wel een levend en gedocumenteerd zorgsysteem wordt geëist (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 20, 12-06-2020). Men is voorstander van het opzetten van interne audits en zou het ook een goed idee vinden wanneer de zes Brzo-OD'en bij elkaar zouden komen auditen (interview 19, 10-06-2020).

3.2.4) Mensen en middelen

Vanaf de start kende de dienst financiële problemen met tekorten tot wel 10% van de begroting. Onderdeel van het hierboven reeds gemelde project “Huis op Orde” was een actieplan om vanaf 2017 te komen tot een structureel sluitende begroting (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2016b, 2017a). Ondertussen werden de jaren 2016, 2017 en afgesloten met een voordelig resultaat, waarbij dient te worden aangetekend dat niet alle openstaande vacatures werden opgevuld (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a, 2018c, 2019d). Vanaf 2017 zijn de begrotingen inderdaad sluitend (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2018a, 2019b).

De dienst kent thans een formatie van 283 fte. Voor het primaire proces zijn dit 228 fte en daarnaast 55 fte voor de overhead. Vanaf 2014 t/m 2019 is het personeelsbudget gedaald, maar in de begroting 2020 is weer sprake van een toename, waarbij wordt aangegeven dat er voor het primaire proces idealiter 252 fte nodig zou zijn, hetgeen zou inhouden dat er 24 fte vacatureruimte is (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2018a, 2019b). Er zijn thans negen BRZO-inspecteurs¹⁵⁷. Hiermee kunnen alle jaarlijks verlangde inspecties worden uitgevoerd (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Ten behoeve van de Brzo-inspecties zijn er directe middelen vanuit de Provincie 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 MJA (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019b). Het doel van de gelden in het kader van IOV/MJA is het optreden als één overheid te bevorderen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c). Uit deze budgetten worden diverse projecten en bijdragen gefinancierd, zoals voor specifieke opleidingen VTH-specialisten, voor uitvoeren van processen zoals ranking en monitoring, voor het verzamelen van informatie over achterblijvende bedrijven, voor de bewerking van thema's zoals ageing, PGS 29 en zeer zorgelijke stoffen (ZZS), voor het melden van ongewone voorvallen en voor de deelname aan het project duurzame veiligheid 2030 (veiligheidscultuur, just-culture, leren van incidenten, kennisagenda) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e).

Het uitgangspunt is dat er per Brzo-bedrijf jaarlijks drie inspecties plaatsvinden, namelijk één reguliere Brzo-inspectie, één onaangekondigd bezoek (of hercontrole) en één Wabo-inspectie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a). In de jaren 2016 t/m 2018 is dit uitgangspunt gerealiseerd (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b, 2017a, 2018c,

¹⁵⁷ In feite zijn het er 10, maar 1 inspecteur is voor 4 dagen per week gedetacheerd bij de Provincie Noord-Brabant.

2019d). Ook voor 2019 was de planning hierop gericht (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c). N.B.: Brzo-inspecteurs voeren geen Wabo-inspecties uit.

Vrijwel alle geïnterviewden vinden het huidige aantal Brzo-inspecteurs precies goed. Ook zijn er nooit problemen over geld of middelen (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020).

3.3) *Professionaliteit*

Boven op het totaal aantal declarabele uren per jaar (1350) is per inspecteur ca. 6,5% beschikbaar voor opleidingen, bijhouden vakliteratuur, intercollegiale toetsing, etc. (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2015). De OD MWB vindt kennisuitwisseling en – overdracht van groot belang (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b). Het team Human Resource Management (HRM) (zie organogram; figuur 12) hanteert een strategische personeelsplanning van waaruit het opleidingsplan 2015, het wervings- en selectiebeleid en een strategisch opleidingsbeleid zijn voortgekomen. In 2018 werd dit plan geactualiseerd. De acties die volgden uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek zijn hierin opgenomen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a). Het opleidingsplan voorzagt in een regeling studiefaciliteiten. In 2017 is een stevige impuls aan interne opleidingen en trainingen gegeven, teneinde duurzaam te investeren kennis, kunde en vaardigheden van de medewerkers (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018c). Doelstellingen zijn het creëren van een dynamisch en flexibel personeelsbestand en van duurzaam inzetbaar personeel. Deze opleidingen dragen bij aan het voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Er zijn echter wel problemen met werven en behouden van voldoende deskundig personeel (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

In 2018 heeft de OR ingestemd met het houden van ontwikkelingsgesprekken. Deze omvatten prestaties, loopbaanontwikkeling, kennisontwikkeling, competentieontwikkeling, opleidingen en trainingen. Deze gesprekken zijn in 2019 voor het eerst toegepast (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019d).

Belangrijke onderdelen van de interne opleidingen waren de organisatiebrede training bestuurlijke sensitiviteit en het traject omgevingskunde (met uitzicht op Hbo-bachelor certificaat) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019d).

Het vakgebied is in ontwikkeling. De grootse verandering is de komst van de nieuwe Omgevingswet (waarschijnlijk in 2022). Dit betekent dat het zittend personeel verder moet worden ontwikkeld op houding en competenties en een andere kijk op primaire en personele systemen en processen moet ontwikkelen. Er is dus sprake van een cultuurverandering. Daarnaast is er sprake van vergrijzing van het personeelsbestand en is het lastig om jongeren te werven. Om aan dit alles gestalte te geven is het personeelsbeleid gericht op het nemen van eigen initiatief en verantwoordelijkheid door de medewerkers. De nadruk ligt dus op opleiden en ontwikkelen, een verdere organisatieontwikkeling, een strategische personeelsplanning, een goede ondersteuning door ICT, management development en goede arbeidsomstandigheden (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018a). In 2020 is een grote personele wervingscampagne voorzien (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019b).

De Brzo-inspecteurs moeten voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria 2.1 en aan een aantal aanvullende kwaliteitseisen. Dit is vastgelegd in de “Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht Provincie NB” (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c, 2019e). Alle negen Brzo-inspecteurs voldoen hieraan. Zij hebben de hiertoe verplichte opleidingen gevolgd. De Brzo-inspecteurs zijn zeer ervaren en stromen veelal door vanuit andere teams. Voor zittende inspecteurs is in 2019 een 3-daagse training veiligheidsstudies gegeven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e) en tevens een opfriscursus procesveiligheid (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Brzo-inspecteurs dienen minimaal een Hbo-opleidingsniveau op het gebied van de chemische procestechnologie te hebben. Na binnenkomst komt men in een intern opleidingsprogramma, waarbij eventueel ontbrekende kennis wordt bijgespijkerd en volgt men de opleidingen van de BRZO+-academie (zie hoofdstuk 7, 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 tweejaarlijks dient deel te nemen en waarin naast kennis ook competenties centraal staan. Brzo-inspecteurs gaan niet zelfstandig op inspectie zolang de vereiste opleidingen niet zijn afgerond.

De coördinerende inspecteurs (officieel senior-inspecteurs) vervullen een rol in het vergaren, toegankelijk maken en delen van kennis en zorgen zo voor een adequate kennisinfrastructuur. Daarnaast nemen zij deel in diverse landelijke projecten en werkgroepen.

Uit de interviews blijkt dat men over het totaal aan beschikbare opleidingen zeer tevreden is (interviews 16, 26-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

