



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 11

De casus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VR ZHZ)

1) Inleiding

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VR ZHZ) omvat tien gemeenten met ca. 455.200 inwoners (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019a, 2020). Deze tien Gemeenten zijn: Hoekse Waard, Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik Ido Ambacht, Alblasserdam, Papendrecht, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem en Molenlanden. De gemeenten Leerdam en Zederik traden in 2019 uit en gingen over naar Utrecht (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2020). De regio wordt gekenmerkt door veel grote rivieren, veel dijken, veel spoorlijnen, tunnels en het emplacement Kijfhoek. Verder door een grote diversiteit in de samenstelling van de bevolking en landelijke kenmerken. Enerzijds de Drechtsteden als verstedelijkt gebied en anderzijds de Hoekse Waard en de Alblasserwaard als landelijk en agrarisch gebied.

De positie van de VR ZHZ is bestuurlijk en juridisch vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2018a) op basis van de Wgr¹⁵⁸. Door deze gemeenschappelijke regeling zijn de wettelijke taken zoals genoemd in de Wet veiligheidsregio's (dus ook de genoemde taken ten aanzien van het Brzo-toezicht) belegd bij de VR ZHZ.

De VR kent een AB en een DB. In het bestuur zitten de burgemeesters van de aangesloten Gemeenten. De directeur van de VR functioneert als secretaris van zowel AB als DB. De directeur van de VR is eindverantwoordelijke voor de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (GHOR) in het werkgebied van de VR. Tevens is hij belast met de dagelijkse leiding van de organisatie (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2018a).

De dienst telt in totaal 303 medewerkers en 814 vrijwilligers (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019a). Onder de algemeen directeur ressorteren naast een afdeling bedrijfsvoering een afdeling risicobeheersing, een afdeling voorbereiding brandweerorganisatie, een afdeling incidentbestrijding (met daarin de operationele brandweer) en een afdeling Voorbereiding Rampen en Crises (met daarin de GHOR) (zie het organogram; figuur 14). Een en ander is per 1-1-2010 formeel opgericht (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2010). De nieuwe brandweerorganisatie werd per 1-1-2013 gerealiseerd (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2013).

De taken ten aanzien van het Brzo-toezicht zijn belegd bij de afdeling risicobeheersing. Het hoofd van deze afdeling rapporteert direct aan de directeur VR. Er is een formatieve ruimte van vier medewerkers voor de Brzo-taken. De Brzo-taken worden niet fulltime uitgevoerd aangezien deze medewerkers ook adviseur gevaarlijke stoffen (voor de brandweer) en adviseur vergunningverlening (voor de betrokken OD) zijn.

¹⁵⁸ Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.



Figuur 14 Organogram Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

De afdeling risicobeheersing maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de VR ZHZ, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kunnen de Brzo-taken binnen deze afdeling 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). Ook het Landelijk Expertisecentrum (LEC) Brandweer BRZO speelt hierin een belangrijke rol als kenniscentrum, ondersteuner en standaardiseerder. In de verdere beschrijving in dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op de situatie voor wat betreft de afdeling risicobeheersing. Hierbij dient duidelijk te zijn dat de taken en aanzien van het Brzo-toezicht maar een zeer klein onderdeel vormen van de taken van de gehele VR. Deze andere taken worden hier buiten beschouwing gelaten.

Er zijn in Nederland 25 Veiligheidsregio's die de wettelijke taken ten aanzien van het Brzo-toezicht in hun gebied behartigen. De VR ZHZ heeft de taak om toezicht te houden op 15 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)¹⁵⁹.

Voor wat betreft de Brzo-taken is er tussen de VR ZHZ, de VR Rotterdam-Rijnmond (VR RR), de VR Zeeland, de VR Haaglanden en de VR Hollands-Midden een formele samenwerking ontstaan onder de naam Zuid-West. In dit samenwerkingsverband wordt gecoördineerd, afgestemd en overleg gevoerd. Ook functioneren er werkgroepen. De samenwerking gaat niet zo ver dat Brzo-inspecteurs ingezet worden binnen het gehele samenwerkingsgebied, maar zij blijven binnen het werkgebied van hun eigen VR.

2) Werkwijze

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus VR ZHZ verzameld en geanalyseerd, zoals de jaarverslagen, de gemeenschappelijke regeling, het regionaal risicoprofiel en het

¹⁵⁹ www.brzoplus.nl

beleidsplan (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten, de documenten van het LEC Brandweer BRZO en de documenten van het samenwerkingsverband Zuid-West (zie bijlage 4) verzameld voor zover die betrekking hebben op de VR ZHZ.

De selectie van te interviewen personen bestaat uit een selectie van 50% van de Brzo-inspecteurs (adviseurs en specialisten industriële veiligheid), het afdelingshoofd risicobeheersing en de Brzo-coördinator regio Zuid-West (zie bijlage 5). In totaal zijn vier interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden.

3) Beschrijving casus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

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 binnen de VR ZHZ daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de VR ZHZ 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. Ook zullen het LEC Brandweer BRZO en het samenwerkingsverband Zuid-West hierbij betrokken worden.

3.1) Effectiviteit

3.1.1) Publiek belang

De missie van VR ZHZ luidt: “Wij werken samen aan veiligheid en willen toegankelijk blijven in crisissituaties”. De missie van de binnen de VR ZHZ opererende regionale brandweer is: “Wij zijn samen sterk in risicobeheersing, conflictbestrijding en herstel uit de ontwrichte situatie. Wij stimuleren en faciliteren het samenwerken van overheidsdiensten, organisaties, burgers en partners opdat de fysieke veiligheid om te kunnen wonen, werken en recreëren wordt gewaarborgd en om zo veel mogelijk schade en leed bij rampen en crises te voorkomen en te beperken” (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

Deze missies worden ingevuld door het realiseren van verantwoorde brandweerzorg, het zijn van specialist in crisisbeheersing, het gestalte geven aan een kennis- en infocentrum op het gebied van fysieke veiligheid, het bouwen aan professionaliteit en goed leiderschap.

Doelstellingen hierbij zijn: het beheersen van risico's, het startklaar en daadkrachtig zijn ten aanzien van preparatie en repressie en professionaliteit (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

Als onderliggende visie heeft de VR ZHZ geformuleerd: “De complexe samenleving waarin we leven heeft complexe risico's waarop de veiligheidspartners zich gezamenlijk moeten voorbereiden. De VR ZHZ wil goed voorbereid zijn op rampen of crises en een belangrijke rol spelen bij het voorkomen daarvan. De VR ZHZ is een deskundige en betrouwbare adviseur (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2011). De burgers staan hierbij voorop en het vertrouwen van burgers en ondernemers mag niet worden geschaad (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009)”.

De VR ZHZ wil slagvaardig en efficiënt zijn. De VR ZHZ levert hiertoe specialistische kennis, adviseert bedrijven en instanties, houdt toezicht op vergunningen, adviseert over handhaving waar nodig en adviseert inzake ruimtelijke ordening. In het takenpakket zitten

ook de Brzo-inspecties en VTH inzake bouw, gebruik, milieu en omgevingswet (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

De geïnterviewden geven aan dat het dienen van het publiek belang natuurlijk als hulpverleningsorganisatie voorop staat en bij eenieder in het DNA zit. Dit is voor de organisatie en alle medewerkers een intrinsieke drijfveer (interviews 21, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Eén van de geïnterviewden geven daarbij aan dat de VR ZHZ (te) terughoudend is om deze intrinsieke drijfveer naar buiten toe continue publiekelijk uit te spreken (interviews 21, 23-07-2020).

3.1.2) Nalevingsniveaus

Zoals vermeld in hoofdstuk 7, paragraaf 3.1 is weinig informatie voorhanden inzake de nalevingsniveaus bij Brzo-bedrijven. De enige gegevens die als zodanig kunnen worden opgevat zijn de cijfers 40% (40% van de bedrijven heeft geen overtredingen) en 8% (8% van de bedrijven heeft geen overtredingen over een periode van 10 jaar). Deze cijfers zouden als een soort (spontaan) nalevingsniveau kunnen doorgaan.

Het is in dit kader relevant dat de ramp van 5 januari 2011 bij Chemiepack Moerdijk ook voor de VR ZHZ grote consequenties had. Vanuit Moerdijk trokken de grote rookwolken direct over het Hollands Diep naar het werkingsgebied van de VR ZHZ. Dit leidde bij de VR ZHZ tot een groter mate van alertheid over tot wat slechte naleving van wet- en regelgeving door bedrijven kan leiden. Met name de conclusies van de OVV in haar rapport over de ramp onderstreepen dit (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2012).

De geïnterviewden geven aan zelden of nooit naar dit soort getallen te kijken. Men is van mening dat een en ander zich niet in getallen laat vangen en dat men er zeer genuanceerd naar moet kijken. Het doel is toch de verbetering van de veiligheidssituatie in de bedrijven en niet de verbetering van de getalletjes. Het is ook niet zo dat het ieder jaar dezelfde overtredingen zijn. Het Brzo is dermate breed en ook de mogelijke overtredingen zijn zo talrijk dat de getallen niet zo veel zeggen (interview 22, 26-08-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Enerzijds ziet men dat bedrijven gemiddeld genomen hun best doen om ten aanzien van brandpreventieve zaken hun zaken op orde te hebben, aanwijzingen op te volgen en overtredingen snel op te lossen, maar anderzijds ziet men ook wel dat er nog steeds veel overtredingen voorkomen, waardoor het lijkt alsof er in de loop der jaren geen verbetering optreedt en men eigenlijk niet effectief is in het verbeteren van de naleving. Men is er echter van overtuigd dat wanneer er geen toezicht meer zou zijn de situatie zou verslechteren (interview 24, 26-08-2020). Daarnaast veranderen ook de inzichten van de toezichthouder over de jaren. De geïnterviewden zien een trend waarin toezichthouders steeds strenger worden. Wellicht heffen beide bewegingen elkaar op, waardoor er ogenschijnlijk niet zoveel verandert (interview 22, 23-07-2020). Een lastig gegeven in dit kader is het voortdurend overgaan van bedrijven naar nieuwe eigenaren en/of het voortdurend opsplitsen van bedrijven naar meerdere eigenaren. Het gevoel bij de geïnterviewden is dat dit de veiligheid niet ten goede komt en men eigenlijk het opgebouwde proces met het bedrijf weer van voren af aan kan gaan beginnen (interview 21, 23-07-2020).

3.1.3) Risicoanalyses

De VR ZHZ heeft een regionaal risicoprofiel opgesteld (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b). De opbouw van het profiel is conform de landelijke handreiking regionaal

risicoprofiel (Nationale Risicobeoordeling; NRB) (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b).

Dit profiel bestaat uit een risicobeeld (overzicht risicovolle situaties), een risicoduiding (overzicht soorten branden, etc.), uitwerking van scenario's en een risicoanalyse (opgesteld door experts en uitmondend in risicodiagrammen). Hieruit volgen een kwadrant van waarschijnlijkheid en impact en 40 mogelijke scenario's (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2013). Achtereenvolgens komen aan de orde de natuurlijke omgeving, de gebouwde omgeving, de technologische omgeving (waaronder de Brzo-bedrijven), de vitale infrastructuur, verkeer en vervoer, gezondheid en de sociaal maatschappelijke omgeving (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b). Er wordt rekening gehouden met ontwikkelingen (energietransitie, onderhoudsopgave aan wegen bruggen, tunnels en sluizen, uitbreiding woningbouw en terrorisme) en met de nabijheid van de Rotterdamse Haven en het industrieterrein Moerdijk (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b).

De grootste risico's zijn een griep пандemie, een stroomuitval van meer dan 24 uur, een ongeval met gevaarlijke stoffen in de spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht en een brand in een verzorgingstehuis. Die krijgen daarom extra aandacht (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2012). Andere belangrijke risico's zijn: veel voorkomende kleine incidenten (branden, mensen en dieren in nood), overstromingen, grote incidenten met gevaarlijke stoffen (in bedrijven) en zelfstandig wonende verminderd zelfredzame personen. Doel van het regionaal risicoprofiel is om het bestuur in staat te stellen afgewogen strategische beleidskeuzes te maken om de (beperkt) beschikbare middelen zo gericht mogelijk in te zetten op de belangrijkste risico's.

Het risicoprofiel vormt mede de basis voor het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisbeheersingsplan (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2011, 2012, 2016a). De VR ZHZ wil op basis van dit alles risicogericht werken en heeft daarnaast de risicocommunicatie verder geprofessionaliseerd (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009). Risicogericht werken omvat het zo klein mogelijk houden van de belangrijkste risico's, het proactief hierop ondernemen van actie teneinde een en ander deskundig en effectief te beïnvloeden. Kortom, het verkleinen van de kans op en effect van een ongewilde gebeurtenis. Hierbij hoort ook het verkennen van trends en ontwikkelingen ten aanzien van nieuwe risico's, nieuwe technologieën, nieuwe wet- en regelgeving en geplande ruimtelijke ontwikkelingen en het actief betrekken van ervaringen van andere organisaties (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

In het regionaal risicoprofiel is ook aandacht voor de risico's van gevaarlijke stoffen in bedrijven en alles wat te maken heeft met de veiligheid in Brzo-bedrijven. Maar een rechtstreekse vertaling van het regionaal risicoprofiel 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.

Eén van de geïnterviewden beaamt, maar benadrukt dat er wel een direct verband wordt gelegd tussen de risico's van bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen, het Brzo-toezicht en de repressieve dienst. Zij moeten immers op basis van de resultaten van het Brzo-toezicht (en dan met name de rampenbestrijdingsplannen; RBP) bij incidenten adequaat kunnen optreden (interview 21, 23-07-2020). Men vindt het feit dat de wetgeving een jaarlijks toezicht voorschrijft al voldoende uiting van risicosturing (interview 23, 24-08-2020; 24; 26-08-2020).

3.1.4) Signalering en agendering

De VR ZHZ stelt een signaal- en adviesfunctie te hebben. Hiermee wordt geduid op het voorlichten en het bewustmaken van risico's naar burgers en bedrijven (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a). Het begrip signalering wordt hier dus op een andere manier gebruikt dan eerder in dit document beschreven en is dus niet gericht op het signaleren van ontwikkelingen en trends, het signaleren van onvolkomenheden in wet- en regelgeving, het leren van ongevallen en incidenten en het agenderen van bepaalde thema's. In het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model handhavingsbeleid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a) wordt wel gesproken van signaleringstoezicht. Daarmee wordt in dat document bedoeld dat wanneer toezichthouders van de VR overtredingen constateren waarvoor de handhavende bevoegdheden liggen bij ISZW of de OD deze moeten worden doorgegeven, in eerste instantie telefonisch en daarna per brief. Ook dient er na enige tijd te worden gecontroleerd of een en ander wel tot actie heeft geleid. Een en ander heeft in de praktijk echter niet tot harde afspraken of instructies geleid.

Uit de interviews is gebleken dat aan deze passage uit het handhavingsmodel van het LEC/Brandweer BRZO in de praktijk wel opvolging wordt gegeven in die zin dat in eerste instantie men de situatie zelf tracht op te lossen door het aanspreken van het bedrijf. Wanneer dat geen gevolg heeft wordt het signaal doorgegeven aan de betreffende dienst. Het signaleren van zaken is natuurlijk eenvoudig wanneer men als team het bedrijf bezoekt. Buiten de teams om is een en ander toch problematischer, aangezien een inspecteur van de OD of van ISZW/MHC een overtreding zelf moet constateren alvorens te kunnen optreden. Dit houdt dus in dat de gesignaleerde dienst zelf op bezoek moet gaan, hetgeen de eigen planning vaak niet toelaat. Inherent geeft men het signaal af liever geen telefoontje te krijgen en zeker geen brief, want dan wordt men wel gedwongen tot navolging. Wanneer er desondanks toch een signaal naar een andere dienst uitgaat betreft dit meestal signalering naar de OD ten aanzien van milieuaspecten en/of aspecten uit de vergunning (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

Wanneer het gaat om nieuwe ontwikkelingen, nieuwe inzichten of nieuwe risico's wordt dit in eerste instantie onderling en daarna regionaal besproken. Bij belangrijke zaken wordt het LEC gevraagd zich hierover te buigen. Aan hen wordt dan het initiatief tot agendering overgelaten. Ook worden er initiatieven genomen tot meer themagerichte inspecties (bijvoorbeeld ten aanzien van passieve brandbeveiliging) (interview 24, 26-08-2020).

3.1.5) Slagvaardigheid

De slagvaardigheid van de VR ZHZ als het gaat om handhaving is beperkt. Niet omdat de inspecteurs van de VR ZHZ niet tot strikte handhaving bereid zouden zijn, maar omdat zij op basis van de wetgeving handhavingsbevoegd zijn op slechts 2 aspecten, namelijk op de aanwijzing bedrijfsbrandweren (artikel 31 Wvr) en de op de aanlevering door bedrijven van voldoende en adequate informatie ten behoeve van het opstellen van RBP'en (artikel 48 Wvr) (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019a). Voor alle andere zaken die zij als overtreding willen aanmerken zijn zij aangewezen op een vriendelijk verzoek aan de collega's van ISZW of de OD om dat voor hen te handhaven.

Men maakt bij de handhaving gebruik van enerzijds de landelijke handhavingsstrategie BRZO+ (BRZO+, 2013a), anderzijds van het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model voor het handhavingsbeleid veiligheidsregio's bij industriële veiligheid (Landelijk

Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a). Dit model is overigens nooit vastgelegd in een formeel document van de VR ZHZ of de gezamenlijke VR'en regio Zuid-West.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat men in de praktijk eigenlijk nauwelijks handhaaft (zelfs niet op de 2 hierboven genoemde aspecten), maar wel bevindingen rapporteert. Men is erg van de lijn praten en verbeteren. Dit zorgt soms wel voor spanningen in de inspectieteams, omdat de andere partners steeds meer naar het handhaven opschuiven (interview 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Ook vindt men het moeten bedelen voor handhaving bij de partners bij geconstateerde overtredingen (bijvoorbeeld ten aanzien van brandpreventieve maatregelen) lastig en vernederend (interview 23, 24-08-2020). Men ziet in deze wel een verschuiving in de tijd van alleen maar praten in het verleden tot een meer situationele aanpak op dit moment, waarin ook de cultuur binnen het bedrijf een belangrijke factor is. Er zijn overigens wel verschillen tussen inspecteurs. Men zou graag op meer artikelen van het Brzo formeel in de wet bevoegd willen zijn om gelijke tred met de partners te kunnen houden (interview 24, 26-08-2020). Overigens acht de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's de VR echter niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt daarom voor alle handhavingsbevoegdheden in deze te beleggen bij de OD (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid

In de documenten van de VR ZHZ speelt het begrip bevordering van de zelfwerkzaamheid geen enkele rol. Omdat men zelf over weinig handhavende bevoegdheden beschikt (zie paragraaf 3.1.5) verwacht men een betere naleving door bedrijven door middel van voorlichting, advisering en overleg. De geïnterviewden hebben de indruk dat bedrijven hiermee wel aan de slag gaan, maar een bewuste strategie ligt aan dit alles niet ten grondslag.

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de VR ZHZ beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3).

Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews geen grote rol speelt (interview 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020). Men onderschrijft het adagium van zelfwerkzaamheid wel, maar wil ten gevolge van het feit dat men bij incidenten de repressieve dienst veilig moet kunnen inzetten toch wel zeker stellen dat dat verantwoord kan (interview 24, 24-08-2020). Daar komt bij dat een van de geïnterviewden opmerkt dat in de praktijk door een deel van de bedrijven de zelfwerkzaamheid niet echt wordt waargemaakt. Overheidstoezicht blijft daarom noodzakelijk (interview 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Opgemerkt wordt dat op dit moment heel veel sprake is van bedrijfsovernames met gevolgen voor het eigenaarschap, de structuur en het management in de bedrijven. Met name ten aanzien van de zelfwerkzaamheid binnen de bedrijven is dat zorgelijk, omdat bij de wisselingen in het management eigenlijk alles vaak weer vanaf nul moet worden opgebouwd (interview 21, 23-07-2020).

3.1.7) Effectmetingen

Naast de gezamenlijke rapportages in BRZO+ verband wordt er in de VR ZHZ niet verder over de werkzaamheden gerapporteerd, behalve in zeer algemene termen in de jaarverslagen (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016b, 2017, 2018b, 2019a, 2020). Hierin wordt geen nadere informatie over de Brzo-werkzaamheden

aangetroffen. Er wordt slechts summier informatie gegeven over het aantal aangewezen bedrijfsbrandweren, het aantal uitgevoerde Brzo-inspecties en het aantal opgestelde RBP'en. Er moet worden geconstateerd dat tot nu toe de rapportages over het Brzo-toezicht volledig outputgericht zijn (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

Het thema effectrapportages speelt ook in de interviews geen grote rol, hoewel de geïnterviewden uitspreken het jammer te vinden dat we in de output-rapportages blijven steken. Dit doet afbreuk aan het werk, want er wordt wel degelijk wat bereikt. Anderzijds wordt er door bestuurders ook nooit naar gevraagd (interviews 22, 23-07-2020, 23, 24-08-2020).

3.1.8) Onafhankelijkheid

Het begrip onafhankelijkheid is gezien de structuur en de positie van de VR's niet aan de orde. De directeur van de VR is immers volledig ondergeschikt aan het bestuur. Er bestaan geen formele aanwijzingen en/of mandaat regelingen. Het personeel (waaronder dus de Brzo-inspecteurs) is in dienst van de VR en valt ten aanzien van management volledig onder de directeur van de VR. De Brzo-inspecteurs zijn dus niet onafhankelijk van het bestuur. De positie van de Brzo-inspecteurs is overigens wel een ingewikkelde. Zij staan onder het gezag van het bestuur, waarin de burgemeesters van de aangesloten gemeenten zitting hebben. Echter, sinds alle Brzo-bedrijven onder het provinciale bevoegd gezag zijn gebracht hebben burgemeesters geen bestuurlijke zeggenschap meer over het Brzo-toezicht, terwijl hun inspecteurs wel dit toezicht uitvoeren, deelnemen aan de gezamenlijke inspecties en (mede)verantwoordelijkheid dragen voor het inspectierapport. Verder is er geen enkele lijn tussen de Brzo-inspecteurs van de VR en het provinciaal bevoegd gezag, formeel noch informeel.

De geïnterviewden geven aan zich over hun onafhankelijkheid totaal geen zorgen te maken. Die mag er dan formeel niet zijn, maar door de hierboven geschetste merkwaardige positie vinden zij zich zeer onafhankelijk, aangezien het bestuur zich nooit met het Brzo-toezicht bemoeit, vanuit het gegeven dat zij daarin geen bevoegdheden hebben. In de praktijk hebben zij daar dus nooit last van (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

Binnen de VR ZHZ wordt het uitgangspunt gehanteerd dat bij bedrijf X niet dezelfde persoon de OD adviseert bij de vergunningverlening en tevens bij hetzelfde bedrijf het Brzo-toezicht doet. Echter, door de geringe omvang van het aantal Brzo-inspecteurs is dit uitgangspunt in de praktijk niet altijd te hanteren, bijvoorbeeld bij vakanties, ziektes en uitdiensttreding (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020).

Men veronderstelt dat het wel eens voorkomt dat bedrijven invloed proberen uit te oefenen op de constateringen van de Brzo-inspecteurs, bijvoorbeeld via burgemeesters en/of het hogere management. In de praktijk heeft dit echter nooit tot iets geleid en is men er nog nooit mee geconfronteerd (interviews 21, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

3.2) Efficiëntie

3.2.1) Samenwerking

Door de omvang van het brede takenpakket van de VR ZHZ wordt intensief samengewerkt met de Provincie Zuid-Holland, de aangesloten Gemeenten, de politie, RWS, de VR's

Rotterdam-Rijnmond (VR RR), West-Brabant en Zeeland, het Veiligheidsberaad, de OD's ZHZ en Rotterdam-Rijnmond (DCMR), de publieke gezondheidszorg, de psychosociale hulpverlening, de waterschappen Rivierland en Hollandse Delta en de nutsbedrijven. Er is ook een jaarlijks voortgangsgesprek met Ministerie Veiligheid en Justitie (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016a).

Ten aanzien van het Brzo-toezicht wordt samengewerkt met de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR; de Brzo-OD voor dit gebied) en met ISZW/MHC (zie hoofdstuk 7.3.5). Ook is er een samenwerkingsverband ontstaan met de VR's in het landsdeel Zuid-West (zie paragraaf 1). De behoefte tot samenwerken in landsdelen werd mede gevoed door de aanwijzing van zes OD'en tot Brzo-OD voor een bepaald landsdeel. Verder is er een LEC (Landelijk Expertise Centrum) Brandweer BRZO, dat zich voornamelijk met projecten en met modeldocumenten bezighoudt en als kenniscentrum functioneert.

De geïnterviewden ondervinden de samenwerking in de teams als zeer positief. Een en ander verloopt zonder problemen. Men ervaart een gevoel van gezamenlijkheid. Wat hier doorheen speelt is het gegeven dat men weinig zelfstandige handavingsbevoegdheden heeft en afhankelijk is van de collega's in de teams, hetgeen toch ondanks de bereidwilligheid van die collega's een vervelende situatie is (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

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 op dit moment sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Men twijfelt bovendien of bij een samenvoeging de meerwaarde van de inzet van deskundigheden vanuit verschillende invalshoeken wel behouden blijft. Verder wijst men erop dat de adviseurs industriële veiligheid van de VR ZHZ naast het uitvoeren van het Brzo-toezicht ook optreden als adviseur van de OD ten aanzien van de vergunningverlening en als adviseur gevaarlijke stoffen van de repressieve dienst. Het is van groot belang deze zaken niet van elkaar te scheiden. Bij opschaling van de Brzo-toezichtsdiensten gaat dit verloren (interviews 22, 23-07-2020, 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

3.2.2) *Transparantie*

Aan het thema transparantie wordt in de documenten van de VR ZHZ geen aandacht besteed.

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 geïnterviewden geven aan het maken van populaire samenvattingen van de inspectierapporten nogal gekunsteld te vinden. Vanuit de gedachtegang dat transparantie een groot goed is en dat de burger daar ook recht op heeft is men eigenlijk van mening dat de gehele rapporten maar direct openbaar moeten worden gemaakt (interviews 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020).

3.2.3) *Interne organisatie*

Sinds de formele oprichting van de VR ZHZ ten gevolge van het in werking treden van de Wvr wordt de organisatie gekenmerkt door vele reorganisaties. Met name de verdere regionalisering van de brandweer was hierbij belangrijk (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2014). Men is voortdurend bezig geweest met een verdere harmonisatie van processen en kaders van de bijeengebrachte dienstonderdelen. Continue leren en verbeteren was hierbij het uitgangspunt. Zoals eerder werd opgemerkt schrijft artikel 23 van de Wvr voor dat iedere VR een KMS dient te hebben. In de documentatie van de VR ZHZ wordt dit echter nergens aan de orde gesteld.

In eerste instantie werd ten behoeve van het Brzo-toezicht een maatlatregio met de VR Midden-Holland gevormd, waarbij de Brzo-toezichtstaken gezamenlijk werden uitgevoerd. Inmiddels heeft de VR Midden-Holland haar Brzo-toezichtstaken ondergebracht bij de VR RR, waardoor de VR ZHZ ten aanzien van dit toezicht weer geheel op eigen benen kwam te staan.

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 werd duidelijk dat er wel werkwijzen en procesbeschrijvingen en de eerste contouren van een zaakstelsel zijn en dat men ooit bezig is geweest met de opzet van een KMS. Ook zijn er wel tussen VR's onderlinge audits geweest. Er moet echter worden geconstateerd dat er op dit moment geen compleet en levend KMS is en dat de problematiek ook niet leeft (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020). Er wordt gedacht aan het meer gezamenlijk opzetten van een KMS in het verband van het samenwerkingsverband Zuid-West (interview 22, 23-07-2020) en wellicht aan een rol voor het LEC in deze (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

3.2.4) *Mensen en middelen*

De VR ZHZ telt in totaal 303 medewerkers en 814 vrijwilligers (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019a). De totale begroting bedraagt Euro 54,6 x 10⁶.

Er is een formatieve ruimte voor vier adviseurs Industriële Veiligheid, die o.a. de Brzo-inspecties uitvoeren. De bezetting bedraagt thans drie en er is één adviseur recent aangetrokken, die nog het opleidingstraject moet doorlopen. Zeer recent is één adviseur met pensioen gegaan; werving voor vervanging is gestart. Deze adviseurs hebben naast het uitvoeren van Brzo-inspecties nog taken ten aanzien van het toezicht bij andere risicovolle bedrijven, het adviseren van de OD inzake de vergunningverlening, advisering van de repressieve dienst ten aanzien van de omgang met gevaarlijke stoffen en de voorbereiding van een besluit tot aanwijzing bedrijfsbrandweer.

De geïnterviewden vinden de bezetting redelijk adequaat, in aanmerking genomen dat ca. 50% van de tijd wordt besteed aan de Brzo-inspecties. Er wordt benadrukt dat het moeilijk is goede mensen te werven (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

3.3 Professionaliteit

Binnen het kader van het tot stand komen van de VR ZHZ en de daarmee gepaard gaande reorganisaties en samenvoegingen is men vanuit een visie op HRM onder de titel “Ik en onze VR ZHZ” een ontwikkeltraject gestart gericht op een goede informatie-uitwisseling, deskundigheidsbevordering, het uitdragen van de visie, het nemen van initiatief, goed samenwerken en het zo laag mogelijk beleggen van verantwoordelijkheden (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

Het Brzo-toezicht wordt uitgevoerd door de adviseurs industriële veiligheid. Deze moeten in het bezit zijn van een Hbo-diploma, liefst met als afstudeerrichting chemische technologie. Wanneer die ontbreekt moet dit worden bijgespijkerd, bijvoorbeeld door het volgen van de opleiding Procesveiligheid van de Stichting Post Hoger Onderwijs Veiligheidskunde (PHOV). Verder dienen de opleiding Specialist Industriële Veiligheid (SIV) van het IFV¹⁶⁰ en de diverse opleidingen van de BRZO+-academie (NIM, GIR, auditvaardigheden)¹⁶¹ te worden gevolgd. Verdere bij- en nascholing vindt plaats op basis van behoefte van de medewerker. Hiervoor wordt een Persoonlijk Ontwikkel Plan (POP) opgesteld. Een en ander krijgt binnenkort vorm in het samenwerkingsverband Zuid-West (Veiligheidsregio's Zuid-West, 2020a, 2020b). Doelstelling van dit programma is het verdiepen van de specialistische kennis en het vergroten van de benodigde vaardigheden (gesprek, schriftelijk, advies en audit).

Uit de interviews komt naar voren dat wanneer men het programma ten aanzien van SIV en BRZO+-academie nog niet volledig heeft afgerond men niet zelfstandig op inspectie gaat. Eerst loopt men mee met een ervaren inspecteur (training on the job), later gaat een ervaren inspecteur mee voor de benodigde feedback. Het verkrijgen van toestemming, tijd en geld voor bepaalde opleidingswensen is in de praktijk nooit een probleem (interviews 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

¹⁶⁰ www.ifv.nl/opleidingen

¹⁶¹ www.brzoplus.nl

