



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 12

De casus Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VR AA)

1) Inleiding

De Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VR AA) omvat de Gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel met ca. 1.023.000 inwoners (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b). Er zijn grote verschillen in de regio met enerzijds Amsterdam met veel cultureel erfgoed, veel evenementen, veel toeristen en een hoge bevolkingsdichtheid en anderzijds de rest met landelijk gebied en een lagere bevolkingsdichtheid. Hotspots zijn het Westelijk Havengebied (met veel industrie en gevaarlijke stoffen), het financiële centrum de Zuid As, de bloemenveiling Aalsmeer en het internetknooppunt Amsterdam. Het gebied kenmerkt zich verder door veel Rijkswegen, spoor, water, de nabijheid van Schiphol en veel kwetsbare objecten zoals verzorgingstehuizen, ziekenhuizen en scholen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2017).

De positie van de VR is bestuurlijk en juridisch vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015b) op basis van de Wgr¹⁶². 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 AA.

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 brandweerbzorg, 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. De dienst telt in totaal ca. 1050 medewerkers (450 beroeps brandweermedewerkers, 300 vrijwilligers en 300 ondersteunend personeel).

Onder de algemeen directeur ressorteert een sector risicobeheersing en preparatie met daarin een afdeling industriële en externe veiligheid (zie organogram; figuur 15). De taken ten aanzien van het Brzo-toezicht zijn belegd bij deze sector. Het hoofd van deze sector 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 Omgevingsdienst) zijn.

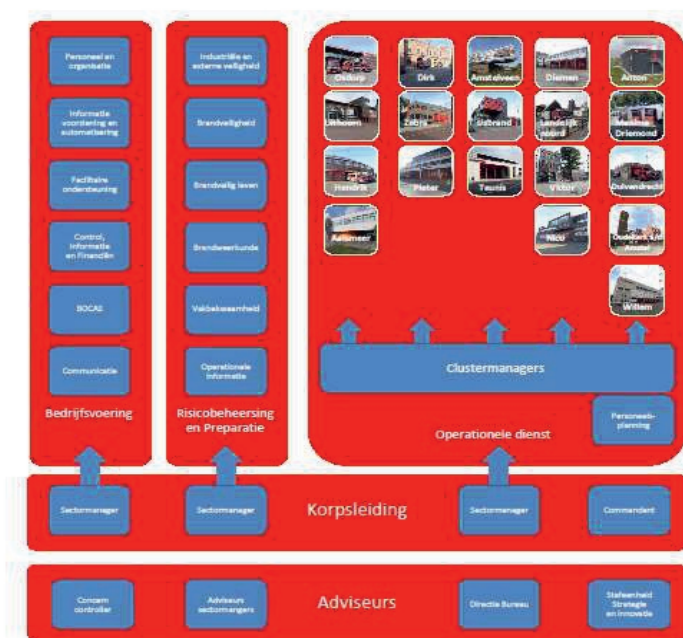
De afdeling risicobeheersing maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de VR AA, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kunnen de Brzo-taken binnen deze afdeling ook niet los 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

¹⁶² Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.

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 sector 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 AA heeft de taak om toezicht te houden op 22 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)¹⁶³.

Voor wat betreft de Brzo-taken is er tussen de VR AA en de VR's Gooi- en Vechtstreek, Utrecht, Flevoland, Kennemerland, Zaanstreek Waterland en Noord-Holland Noord een samenwerking en coördinatie ontstaan in de regio Noord-West. Deze zeven VR's hebben voor het BRZO-toezicht een pool opgericht, waarin de adviseurs en specialisten industriële veiligheid zijn ondergebracht en gezamenlijk het toezicht voor het totale gebied verzorgen. Dit gebied biedt onderdak aan 51 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)¹⁶⁴.



Figuur 15 Organogram Brandweer Amsterdam Amstelland

¹⁶³ www.brzoplus.nl

¹⁶⁴ 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 Veiligheidsregio AA verzameld en geanalyseerd, zoals de jaarverslagen, de programmabegrotingen, de Gemeenschappelijke Regeling, het regionaal risicoprofiel en het beleidsplan (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten en de documenten van het LEC Brandweer BRZO verzameld voor zover die betrekking heeft op de VR AA.

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

3) Beschrijving casus Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland

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 AA daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de VR AA 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 zal aandacht worden besteed aan de rol en functie van het LEC Brandweer BRZO.

3.1) Effectiviteit

3.1.1) Publiek belang

De missie van de VR AA luidt: “De Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland zorgt voor een slagvaardige crisisbeheersing, brandweezorg en geneeskundige hulpverlening met als doel het zo goed mogelijk helpen van getroffen en, het beperken van (materiële) schade en een zo spoedig mogelijke terugkeer naar een normale situatie” (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b).

De onderliggende visie wordt in het beleidsplan (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a, 2018b) als een aantal strategische uitgangspunten voor beleid geformuleerd:

- De focus ligt op crisisbeheersing, maar met een actieve rol in risicobeheersing. De kern is het aanpakken van concrete rampen en crises. Daarnaast speelt de veiligheidsregio een actieve rol in de risicobeheersing door veiligheidsvraagstukken te helpen agenderen en partijen actief te wijzen op mogelijke proactieve en preventieve oplossingen.
- Lokaal doen wat lokaal kan en regionaal organiseren wat regionaal moet. We zoeken steeds naar de meest optimale vorm van samenwerking: van publiek-private samenwerking of samenwerking op metropoolniveau tot buurten en gemeenschappen.
- We gaan uit van zelfredzame inwoners en bedrijven: Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat inwoners en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben ten tijde

van crises en om crisis te voorkomen. De veiligheidsregio is er eerst voor verminderd zelfredzamen. Burgers en bedrijven moeten zich enige tijd zelf kunnen redden.

- Van “flitsramp” naar alle soorten crises: We gaan door op de ingeslagen weg van verbreding van de focus van klassieke “flitsramp”, naar ook niet klassieke crises zoals bijvoorbeeld ICT-uitval.
- Binnen de verschillende werkdomeinen van de VR AA zijn er mogelijkheden tot innovatie.

In de interviews spelen zaken als missie en visie geen enkele rol, waarbij dient te worden bedacht dat het publieke belang als hulpverleningsorganisatie voorop staat, maar dit wordt niet uitgesproken.

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.

Geïnterviewden gaven aan dat alles wat er gebeurt rond toezicht en handhaving wel degelijk tot verbetering in de veiligheidssituatie leidt (interview 26, 10-09-2020). Alle geconstateerde overtredingen worden immers opgelost. Dat je dat niet terugziet in de cijfers komt omdat we anderzijds steeds strenger worden. Volgens deze geïnterviewden is het niet nuttig en ook niet mogelijk om naleefgedrag in cijfertjes uit te drukken. Er spelen hierbij vele factoren een rol en niet alle (doel)voorschriften zijn exact meetbaar. Het leidt alleen maar tot gegoochel met getallen (interviews 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020). Bedrijven zijn steeds beter op inspecties voorbereid (en dat het houden van onaangekondigde inspecties dus een goede zaak is) en dat ca. 70% van hen zich veel inspanningen getroosten om tot een goede naleving te komen. Een goede naleving is sterk afhankelijk van de bedrijfscultuur. Cultuurveranderingen zijn langdurige trajecten, zeker in bedrijven met veel complexe systemen (interview 25, 03-08-2020).

3.1.3) Risicoanalyses

De VR AA heeft een regionaal risicoprofiel opgesteld. De opbouw van het profiel is conform de landelijke handreiking regionaal risicoprofiel (NRB). Hierdoor kunnen verschillende incidenttypen vergelijkbaar worden geanalyseerd, gerangschikt en geprioriteerd (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2017).

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 mogelijke scenario's.

Achtereenvolgens komen aan de orde de natuurlijke omgeving, de gebouwde omgeving, de technologische omgeving (waaronder de Brzo-bedrijven), de vitale infrastructuur en voorzieningen, verkeer en vervoer, gezondheid en de sociaal maatschappelijke omgeving. Er wordt rekening gehouden met ontwikkelingen (klimaatverandering, energietransitie, verdere verstedelijking, verdere vergrijzing en toenemende connectiviteit).

De grootste risico's zijn terrorisme en overstromingen. Andere belangrijke risico's zijn veel voorkomende kleine incidenten (branden, mensen en dieren in nood), 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. De VR AA heeft een ontwikkelplan opgesteld om te komen tot informatiegestuurd en risicogericht werken (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2019a). Onder risicogericht werken wordt verstaan het leggen van de verantwoordelijkheid voor het borgen van de fysieke veiligheid bij de bedrijven zelf. Daarnaast is het een wettelijke taak om toe te zien op de naleving daarvan en het wijzen op de risico's en het overtuigen tot het nemen van maatregelen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018b, 2019b). 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. Een en ander houdt ook een actieve rol in risicobeheersing in. Dat betekent dus agenderen, definiëren en onderbouwen van veiligheidsvraagstukken en dus wijzen op proactieve en preventieve oplossingen en een continue kennisopbouw over risico's (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a). In het regionaal risicoprofiel is natuurlijk 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.

Alle geïnterviewden beamen dat het regionaal risicoprofiel feitelijk los staat van de capaciteitsinzet op het Brzo-toezicht. Die komt immer langs een andere weg tot stand. Hierbij dient te worden bedacht dat het regionaal risicoprofiel over het totaal van de werkzaamheden van de VR gaat en dat Brzo-toezicht hierin maar een zeer klein onderdeel is. Het regionaal risicoprofiel is er voornamelijk op gericht de omvang, de aard en de gerichtheid van de repressieve inzet te kunnen bepalen en dient verder als een belangrijk communicatiemiddel naar de bewoners in het VR-gebied (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

3.1.4) Signalering en agendering

De VR AA ziet voor zichzelf een actieve rol in het agenderen, definiëren en onderbouwen van veiligheidsvraagstukken richting burgers en bedrijven door te wijzen op proactieve en preventieve oplossingen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a).

In het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model handhavingsbeleid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a) komt het begrip signaleringstoezicht voor. 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. Dit model is door de samenwerkende Veiligheidsregio's Noord-West in een document vastgelegd (Veiligheidsregio's Noord-West, 2018). In dit document is de alinea over het signaaltoezicht ongewijzigd overgenomen.

Met enige regelmaat komt het voor dat er vanuit de repressieve dienst signalen over situaties bij bedrijven die tot het werkterrein van andere diensten behoren binnen komen bij de regionaal coördinator. Bij kleine zaken wordt in eerste instantie gepoogd dat direct met het bedrijf op te lossen. Bij grotere zaken worden deze signalen dan per mail doorgegeven aan ISZW of de OD. Wanneer er sprake is van belangrijke trends ten aanzien van brandpreventieve zaken wordt dit doorgespeeld aan het LEC (interview 27, 14-09-2020).

3.1.5) Slagvaardigheid

De slagvaardigheid van de VR AA als het gaat om handhaving is beperkt. Niet omdat de inspecteurs van de VR AA 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 bedrijfsbrandwren (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 formeel vastgelegd in het handhavingsbeleid voor de gezamenlijke VR'en regio Noord-West (Veiligheidsregio's Noord-West, 2018).

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 zich beperkt tot het doen van bevindingen (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020). Men is erg van de lijn praten en verbeteren. Een van de geïnterviewden schat dat ca. 70% van de inspecteurs praten en overleggen als instrumenten hanteert en dat ca. 30% de aangetroffen situatie laat meewegen in de keuze van het handhavingsinstrumentarium (interview 27, 14-09-2020). Over dit alles zijn er geen instructies vanuit het management en ook vindt er nauwelijks of geen collegiale toetsing op dit punt plaats. Als reden hiervoor wordt de onderbezetting aangevoerd, waardoor er geen tijd voor overleg tussen inspecteurs is (zie paragraaf 3.2.5). Wel is het zo, dat bij inspecties waarvoor men als inspectieleider optreedt de inspectierapporten in wisselende duo's worden gezien alvorens ze de deur uitgaan.

De geïnterviewden vinden het feit dat men bij geconstateerde overtredingen (ook op brandpreventief gebied) moet bedelen bij de partners om deze overtredingen te kunnen sanctioneren lastig en vernederend. Men heeft ook de indruk dat Brzo-inspecteurs vanuit de VR door bedrijven daarom ook minder serieus worden genomen (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 28, 16-09-2020). Men zou daarom graag zien dat men bevoegd wordt om op meerdere artikelen van het Brzo te kunnen handhaven. Dit aspect wint aan belang omdat bedrijven meer en meer de neiging hebben om bij de vergunningverlening of –revisie met een beroep op gelijkwaardigheid automatische installaties te vervangen door bedrijfsbrandwren buiten artikel 31 om. Dit holt de handhavende bevoegdheden van de VR nog verder uit (interview 28, 16-09-2020). Overigens acht de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's de VR 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 AA wordt benadrukt dat bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben om de wet- en regelgeving goed na te leven (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a). Dit wordt verder niet geduid aan de hand van het begrip bevordering van de zelfwerkzaamheid. 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.

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

Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews met Brzo-inspecteurs en hun direct leidinggevendenden geen grote rol speelt. Men onderschrijft het adagium van zelfwerkzaamheid wel, maar waarschuwt voor naïviteit (interview 25, 03-08-2020). Een van de geïnterviewden is van mening dat een grote groep bedrijven nog steeds die eigen verantwoordelijkheid niet altijd waarmaakt. Allerlei certificaten en beleidsverklaringen zijn beslist geen garantie (interview 28, 16-09-2020). Geïnterviewden vinden dat het gegeven dat de repressieve dienst bij incidenten veilig het bedrijf moet kunnen betreden voldoende reden om in de preventieve fase een zo groot mogelijke garantie te verkrijgen dat dat verantwoord kan en dat dus niet aan de zelfwerkzaamheid van het bedrijf over te laten (interviews 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

Waar men aan de zelfwerkzaamheid van het bedrijf wel tegemoet wil komen is bij de invulling van het begrip gelijkwaardigheid (een voorstel van een bedrijf om een oplossing voor een bepaald probleem te kiezen die afwijkt van het wettelijke voorschrift, maar wel een gelijkwaardig niveau van veiligheid garandeert). Dit moet dan vervolgens wel in de vergunning worden vastgelegd (interview 27, 14-09-2020).

3.1.7) Effectmetingen

Naast de gezamenlijke rapportages in BRZO+ verband wordt er in de VR AA niet verder over de werkzaamheden gerapporteerd, behalve in zeer algemene termen in de jaarverslagen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2019a). 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).

Geïnterviewden geven aan dat het goed zou zijn om de outcome van het werk vast te stellen en het jammer en slecht te vinden dat dat niet gebeurt. Er is op dit moment onvoldoende gevoel van urgentie om dat te doen, enerzijds omdat onduidelijk is hoe dat dan zou moeten en het waarschijnlijk veel werk is, anderzijds omdat besturen graag harde cijfers willen zien (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

3.1.8) Onafhankelijkheid

De situatie ten aanzien van het aspect onafhankelijkheid is in formele zin dezelfde als eerder beschreven bij de VR ZHZ (zie hoofdstuk 11, paragraaf 3.1.8). De directeur van de VR is volledig ondergeschikt aan het bestuur. 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 Brzo-inspecteurs 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 nog nooit enige bemoeienis van het bestuur ten aanzien van het Brzo-toezicht te hebben meegemaakt. Er is sinds de overgang van de gemeentelijke Brzo-bedrijven naar het gezag van de Provincie toch een grote distantie aanwezig tussen de problematiek van het Brzo en de burgemeesters. Wel informeert men het bestuur met name ten aanzien van de zogenaamde zorgbedrijven, omdat bij eventuele incidenten de burgemeester wel aan zet is (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

Verder geven zij aan dat er binnen de VR AA geen scheiding in inspecteurs wordt aangebracht tussen de toezichtstaken enerzijds en de advisering inzake de vergunning aan de OD anderzijds bij eenzelfde bedrijf; dit mede door de onderbezetting. Wel wordt er na een aantal jaren door de inspecteurs over de bedrijven gerouleerd (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

Geïnterviewden geven aan dat pogingen tot beïnvloeding vanuit de sector wel eens voorkomen, maar dat dat nooit tot iets leidt, omdat het management de inspecteurs goed dekt (interviews 26, 10-09-2020; 28, 16-09-2020).

3.2) Efficiëntie

3.2.1) Samenwerking

Door de omvang van het brede takenpakket van de VR AA wordt intensief samengewerkt met de aangesloten Gemeenten, de politie, het OM, RWS, het Veiligheidsberaad, de OD NZKG en de publieke en private veiligheidspartners (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b).

Ten aanzien van het Brzo-toezicht wordt samengewerkt met de OD NZKG (de Brzo-OD voor dit gebied) en met ISZW/MHC (zie hoofdstuk 7.3.5). Daarnaast is er een intensieve samenwerking ontstaan met de VR's in het landsdeel Noord-West (zie paragraaf 1). Deze samenwerking gaat zo ver dat er voor het Brzo-toezicht een pool van Brzo-inspecteurs voor het hele landsdeel is ingericht. De behoefte tot samenwerken in landsdelen werd mede gevoeld 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 over het algemeen als goed. Wel klinken er frustraties door over het gedrag van ISZW, zoals dat soms tot uiting komt. Men vindt dat ISZW de partners soms voor voldongen feiten stelt, een eigen plan trekt en ook niet goed daarop aanspreekbaar is. Wat hier doorheen speelt is het gegeven dat men weinig

zelfstandige handhavingsbevoegdheden heeft en afhankelijk is van de collega's in de teams, hetgeen toch ondanks de bereidwilligheid van die collega's een vervelende situatie is (zie ook paragraaf 3.1.5) (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

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 AA niet alleen toezichthouder Brzo zijn, maar dat zij daarnaast 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. Wel vindt men dat er in de huidige situatie sprake is van te veel versnippering en daarmee te veel overlegvormen en coördinatielast. Verdere opschaling kan enerzijds voordelen hebben voor aspecten als onafhankelijkheid, kwaliteit, scheiding van V en TH, maar anderzijds nadelig zijn voor het behoud van alle expertises en een goede afstemming met de repressieve dienst (interviews 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020). Als een eerste stap zou kunnen worden overwogen om over te gaan tot de formele instelling van zes Brzo-VR's (in analogie met de zes Brzo-OD'en). Nadeel van de huidige situatie is dat er dan wel landsdelige samenwerkingsverbanden zijn ontstaan, maar dat de besturen van de vijftientig VR's verantwoordelijk blijven, hetgeen een onduidelijke vorm is (interview 28, 16-09-2020).

3.2.2) Transparantie

Aan het thema transparantie wordt in de documenten van de VR AA 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 Tweede Kamer worden aangeboden.

De geïnterviewden vinden openbaarheid en transparantie een groot goed. De huidige situatie is een goed compromis in zoverre dat het de uitkomst is van een lastige afweging tussen openbaarheid enerzijds en bescherming van vertrouwelijke gegevens anderzijds. De huidige samenvatting dwingt de inspecteurs tot scherp nadenken over de juiste formuleringen en is als zodanig al een meerwaarde, afgezien door wie en in welke aantallen het gelezen wordt (interviews 25, 03-09-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020). Voor het overige mag de openbaarheid nog wel verder gaan en is het te overwegen ook de inspectierapporten direct openbaar te maken (interview 27, 14-09-2020).

3.2.3) Interne organisatie

Sinds de formele oprichting van de VR AA 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 Amsterdam

Amstelland, 2015b, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b). Men is voortdurend bezig geweest met een verdere harmonisatie van processen en kaders van de bijeengebrachte dienstonderdelen en nadrukkelijk is ook ingezet op een proces van cultuurverandering. 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 AA wordt dit echter nergens aan de orde gesteld.

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.

Eén van de geïnterviewden geeft aan dat er in het kader van het Brzo-toezicht in 2010 is gestart met de opzet van een managementsysteem op basis van een model van het LEC. Een aantal VR's hebben daaraan meegedaan en er zijn ook onderlinge audits uitgevoerd. Helaas is het systeem de laatste jaren niet meer bijgehouden en is het nu verouderd. De urgentie om dat weer op te pakken ontbreekt op dit moment (interview 27, 14-09-2020). Er wordt nu min of meer geleund op de beschrijvingen en werkwijzen van het BRZO+ en het LEC (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020). Daarnaast leeft bij het management de opvatting dat kwaliteitsmanagementsystemen nuttig kunnen zijn voor productie-achtige bedrijven, maar voor een organisatie als een VR totaal niet geschikt zijn. Het artikel 23 van de Wvr zou dus moeten verdwijnen (interview 28, 16-09-2020). Er moet dus worden geconstateerd dat er op dit moment geen compleet en levend KMS is en dat de problematiek ook niet leeft (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

3.2.4) Mensen en middelen

De VR AA heeft een formatieve ruimte voor vier adviseurs Industriële Veiligheid, die naast het uitvoeren van Brzo-inspecties ook adviseur van de OD zijn in het kader van de vergunningverlening en adviseur gevaarlijke stoffen zijn ten behoeve van de repressieve dienst. Het werkingsgebied omvat 22 BRZO-bedrijven (stand per 01-01-2021)¹⁶⁵. Zoals reeds werd vermeld is er inmiddels door zeven VR's in het landsdeel Noord-West een pool van Brzo-inspecteurs ingericht. Het werkingsgebied van deze pool omvat 51 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)¹⁶⁶. De formatieve ruimte voor deze pool is (wellicht mede door de spreiding over zeven VR's) onduidelijk, maar zou gezien de analogie met hetzelfde werkterrein als dat van de OD NZKG en met in achtneming van de neventaken ongeveer negen moeten bedragen.

Uit de interviews blijkt dat de huidige bezetting vijf inspecteurs is (waaronder één coördinator) en er nog één inspecteur in opleiding is. Er is dus sprake van een onderbezetting. Het geheel is kwetsbaar bij uitstroom van inspecteurs (door bijvoorbeeld overgang naar een andere functie of pensionering) in combinatie met het gegeven dat het zeer lastig is goed opgeleide mensen te werven (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

¹⁶⁵ www.brzoplus.nl

¹⁶⁶ www.brzoplus.nl

3.3) Professionaliteit

De adviseurs industriële veiligheid 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 PHOV. Verder dienen de opleiding SIV van het IFV¹⁶⁷ en de diverse opleidingen van de BRZO+-academie (NIM, GIR, auditvaardigheden)¹⁶⁸ te worden gevolgd. Een bij- en nascholingsprogramma voor de “zittende” inspecteurs is er niet, maar bij- en nascholing vindt plaats op basis van behoefte van de medewerker.

Uit de interviews komt naar voren dat wanneer men het programma ten aanzien van SIV en BRZO+-academie nog niet volledig heeft afgerond men in principe niet zelfstandig op inspectie gaat, maar dat daaraan in de praktijk mede door de onderbezetting niet altijd strikt de hand aan kan worden gehouden. 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 voor bepaalde opleidingswensen is in de praktijk in principe geen probleem, maar alweer door de onderbezetting is het vrijmaken van voldoende tijd wel eens lastig (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

¹⁶⁷ www.ifv.nl/opleidingen

¹⁶⁸ www.brzoplus.nl

