



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).

DEEL IV

BEVINDINGEN

ANALYSE

CONCLUSIES

AANBEVELINGEN

Hoofdstuk 13

Bevindingen

1) Inleiding

In de hoofdstukken 8 t/m 12 zijn de resultaten van het onderzoek in de 5 cases door middel van documentenanalyse en het houden van interviews weergegeven. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van het (onderstaande) conceptueel model met de daarin opgenomen criteria.

Goed toezicht is:	Parameters	Criteria
Effectief	Werkt vanuit geëxpliciteerd beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Stelt publiek belang voorop • Meet nalevingsniveaus en formuleert gewenst niveau • Bepaalt toezichtsinzet aan de hand van risicoanalyses • Neemt signalerende en agenderende rol
	Is gericht op behalen resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • Is slagvaardig (hard waar het moet, zacht waar het kan) • Bevordert zelfwerkzaamheid (proactief handelen)
	Legt verantwoordelijkheid af	<ul style="list-style-type: none"> • Meet effecten (output, outcome, maatschappelijk effect) en legt daarmee uit wat er gedaan is
	Is onafhankelijk	<ul style="list-style-type: none"> • Is onafhankelijk zowel t.a.v. bestuur/beleid als t.a.v. sector
Efficiënt	Werkt samen	<ul style="list-style-type: none"> • Wisselt gegevens uit, deelt kennis en investeert in de samenwerking met de andere toezichthouders • Verkent samenvoeging (vermindert fragmentatie, bestuurlijke drukte)
	Is transparant	<ul style="list-style-type: none"> • Openbaart rapportages
	Is goed georganiseerd	<ul style="list-style-type: none"> • Heeft een kwaliteitsmanagementsysteem • Is van voldoende omvang en heeft voldoende middelen
Professioneel	Heeft competent personeel	<ul style="list-style-type: none"> • Stelt adequate instroomeisen aan nieuwe inspecteurs • Heeft een gedegen opleidingsprogramma gericht op specifieke kennis en vaardigheden • Heeft een bij- en nascholingsprogramma

In dit hoofdstuk worden per criterium de resultaten van de 5 cases samengevoegd en vergeleken en de daaruit voortvloeiende bevindingen beschreven.

2) Effectiviteit

2.1) Nalevingsniveaus

In het conceptueel model neemt het meten van behaalde en het formuleren van gewenste nalevingsniveaus een belangrijke plaats in. Het stelt de toezichthouders immers in staat een afrekenbaar doel voor hun handelen te bepalen en om te bezien hoe effectief zij zijn in het bevorderen van de naleving, zowel voor afzonderlijke bedrijven als voor de sector in zijn geheel in relatie met de door hen geleverde inspanning. Er kan worden geconstateerd dat ondanks de forse inspanning in de vorm van inspecties, controlebezoeken en de inzet van handhavingsinstrumenten er geen goed inzicht is in de behaalde nalevingsniveaus en er nooit gewenste nalevingsniveaus zijn geformuleerd. Een en ander laat zich verklaren uit de volgende constatering.

In de ca. 750-1000 bedrijfsbezoeken per jaar (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.1) worden jaarlijks 600-900 overtredingen geconstateerd. Het Brzo-toezicht is hiermee kwantitatief op orde, maar problematisch is echter dat wanneer er meerjarig wordt gekeken het aantal overtredingen niet

afneemt en het aantal bedrijven zonder overtredingen niet stijgt. Vaak blijkt dat ondanks dat eerdere overtredingen zijn opgelost er bij een nieuwe inspectie weer andere overtredingen zijn. Het nalevingsgedrag lijkt dus ondanks alle inspanningen niet beter te worden en bedrijven leren dus ogenschijnlijk niet. De cyclus van de jaarlijkse inspecties en controlebezoeken kan zo nog vele jaren doorgaan zonder dat aantallen overtredingen en aantallen bedrijven zonder overtredingen veranderen. Er worden door betrokkenen diverse verklaringen voor deze situatie gegeven. Zo zouden bedrijven wel een beter nalevingsgedrag vertonen, maar zouden inspecties steeds dieper gaan en zouden inspecteurs steeds strenger worden. Dit zou elkaar dan in evenwicht houden. Een andere verklaring gaat er van uit dat het aantal gevonden overtredingen afhangt van een groot aantal (toevallige) factoren, zoals de handhavingsbereidheid van de betrokken inspecteurs, de onderdelen van het VBS en het gedeelte van het bedrijf of de aanwezige installaties die in de inspectie worden betrokken (formeel zouden alle elementen van het VBS en alle installaties van een bedrijf na een cyclus van vijf jaar moeten zijn geïnspecteerd), de thema's die in de inspecties voorop staan, etc. en dat de gevonden aantallen dus niets zeggen over de feitelijke situatie. Bovendien zijn inspecties slechts momentopnamen. Daar komt bij dat vele bedrijven omvangrijk en complex zijn en dat de onderhavige wet- en regelgeving complex en uitgebreid is en vele doelvoorschriften bevat waarover ten aanzien van de juiste invulling in de praktijk discussie kan bestaan. Bovendien moet worden geconstateerd dat er geen goede methodiek is die bijvoorbeeld aan de hand van een aantal indicatoren het complete nalevingsniveau van dit soort complexe bedrijven kan beschrijven en dit langjarig kan volgen. Daarnaast komt door de huidige opzet en verslaglegging van de inspecties dit soort informatie ook niet naar boven en wordt dit niet geaggregeerd over bijvoorbeeld een periode van vijf jaar.

2.2) *Effectmetingen*

In het conceptueel model staat het onderwerp effectmetingen in een directe relatie met het hierboven behandelde thema van de nalevingsniveaus. Effectmetingen kunnen bereikte resultaten ten aanzien van de bevordering van de naleving en daarmee van de effectiviteit van het handelen inzichtelijk maken. Ook hier kan worden geconstateerd dat in alle rapportages die de gezamenlijke toezichthouders opstellen, die aan de Minister worden gestuurd en door de Minister worden aangeboden aan de Tweede Kamer alleen maar outputgegevens (aantallen bedrijven, inspecties, overtredingen, handhavingstrajecten, etc.) worden vermeld en daarmee geen enkel inzicht bieden in de opbrengst (outcome) en in de maatschappelijke effecten die worden bereikt.

Dat er in de rapportages alleen outputgegevens worden gepresenteerd kan enerzijds worden verklaard vanuit de constatering dat effectgegevens niet voorhanden zijn en de benodigde methodieken om effectmetingen te doen (nog) niet zijn ontwikkeld en anderzijds vanuit de constatering dat (politiek) verantwoordelijken en bestuurders hechten aan outputgegevens (simpel/begrijpelijk) en tot nu toe ook nooit om effectgegevens vragen. Daarnaast zijn outputgegevens voor de diensten zelf van belang om te bezien of zij hun jaarlijkse opgaven wel behalen. Wel is het inmiddels zo dat binnen de overheid en de overheidstoezichthouders het aspect effectmeting steeds meer aandacht krijgt. Het heeft ten aanzien van het Brzo-toezicht echter nog niet geleid tot initiatieven om deze weg op te gaan en er is dan ook nog niet gekomen tot methodiekontwikkeling hiervoor. Het Brzo-toezicht blijft hierin achter. Dit hangt nauw samen met het hierboven geconstateerde gebrek aan inzicht in aspecten zoals nalevingsniveaus.

2.3) *Risicoanalyses*

Overheidstoezichthouders hebben altijd te maken met een omvangrijk toezichtsveld, een omvangrijke toezichtstaak en hoge verwachtingen vanuit de maatschappij om die tegen diverse vormen van onheil te beschermen enerzijds en beperkte middelen (capaciteit, financiën, wettelijke mogelijkheden) anderzijds. Men zoekt de laatste jaren in toenemende mate een uitweg uit dit dilemma door via het middel van risicoanalyses zich te concentreren op de grotere risico's en daarmee het toezicht risicogestuurd in te richten. Daarom is dit ook in het conceptueel model opgenomen. Geconstateerd kan worden dat er in het Brzo-toezicht van echte risicosturing geen sprake is.

Binnen de vijf onderzochte diensten zijn er goede voorbeelden van risicoanalyses (en de daartoe benodigde methodiekontwikkeling) en de toepassing daarvan in het algemene toezicht te vinden. Genoemd kunnen worden de IRA en OMA bij ISZW, de VTH-risicomatrixen bij de OD'en en de regionale risicoprofielen bij de VR's. Dat een en ander tot nu toe geen toepassing heeft gevonden in het Brzo-toezicht kan worden verklaard vanuit uit een aantal factoren. In eerste instantie vindt het zijn oorzaak in de vigerende wetgeving (Brzo'15), die een vaste jaarlijkse inspectiefrequentie voorschrijft, waardoor er geen mogelijkheden tot differentiatie in de toezichtsfrequentie op basis van risico's zijn. Daarnaast is er naar aanleiding van recente grote ongevallen door maatschappelijke en politieke druk door de provinciale besturen besloten om de inspectiefrequentie bij de Brzo-bedrijven boven de lage drempelwaarde op hetzelfde niveau te brengen als die voor de bedrijven boven de hoge drempelwaarde (namelijk 1 maal per jaar), waardoor mogelijkheden tot differentiatie verder zijn afgenomen. Wel is het zo dat er in de bij het Brzo-toezicht gebruikte toezichtsmodel en rankingmethodiek diverse risicoelementen zijn opgenomen. Deze hebben echter slechts invloed op omvang en duur van de inspectie. Een aantal betrokkenen vindt dat het feit dat de wet een inspectiefrequentie voorschrijft op zich al een uiting van risicosturing, waarvan bij andere sectoren geen sprake is. De koppeling tussen de algemene risicoanalyses bij de onderzochte diensten en de inzet van mensen en middelen bij het Brzo-toezicht is nergens gelegd.

2.4) *Bevordering van de zelfwerkzaamheid*

Zoals in hoofdstuk 4 werd aangegeven hanteert de overheid sinds een aantal decennia het beleidsuitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's in eerste instantie bij de bedrijven zelf ligt en dat de overheid door middel van de haar ter beschikking staande middelen toezicht houdt op het functioneren van het systeem van zelfwerkzaamheid en zelfregulering door bedrijven. Deze worden geacht een proactieve houding hierin te hebben. Toezichthouders worden geacht de zelfwerkzaamheid door bedrijven door hun optreden te bevorderen. Vanuit deze achtergrond heeft dit aspect ook een plek in het conceptueel model gekregen. Er kan worden geconstateerd dat in het Brzo-toezicht de (verdere) bevordering van deze zelfwerkzaamheid geen grote rol speelt.

Verklaring hiervoor kan worden gevonden in de constatering dat er voor de toezichthouders op dit moment weinig tot geen mogelijkheid tot differentiatie in de aanpak van bedrijven is (zie hierboven) en in het gegeven dat er voor deze sector in de wetgeving al omvangrijke vormen van zelfwerkzaamheid zijn opgenomen, zoals de verplichtingen tot het voeren van een beleid ter voorkoming van zware ongevallen, het opstellen en onderhouden van een levend veiligheidsbeheerssysteem, het opstellen van een veiligheidsrapport, het uitvoeren van veiligheidsstudies, kwalitatieve en kwantitatieve risicoanalyses en het hebben van

noodplannen. Er is dus voor toezichthouders weinig of geen ruimte om verdere vormen van zelfwerkzaamheid juridisch af te dwingen.

2.5) *Slagvaardigheid*

Zoals in hoofdstuk 5 al is aangegeven is er de laatste jaren veel discussie over handhaving, gedogen, handhavingsbereidheid, handhavingsstijl en wordt er veel gepleit voor een striktere handhaving. Moeten toezichthouders naleving bevorderen door uit te gaan van vertrouwen, overleg en begeleiding of moeten zij uitgaan van een gezond wantrouwen en het snel en strikt inzetten van handhavingsinstrumenten? Er wordt inmiddels veel gepleit voor een handhavingsstijl waarin rekening wordt gehouden met intenties en cultuur van bedrijven en de leuze “hard waar het moet en zacht waar het kan” wordt gepropageerd. In deze zin heeft dit aspect ook plaats gekregen in het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat de handhavingsbereidheid en daarmee de slagvaardigheid groeiende is, maar dat er tussen inspecteurs, regio’s en diensten aanzienlijke verschillen bestaan.

Volgens betrokkenen wordt in het Brzo-toezicht ten aanzien van handhaving strikter opgetreden dan in het verleden. Op dit moment wordt er gehandhaafd op geconstateerde overtredingen aan de hand van de landelijke handhavingsstrategie BRZO+ en aan de hand van het algemenere handhavingsbeleid van de afzonderlijke diensten. Hoewel de inspecteurs van ISZW en de OD’en door hun management worden geïnstrueerd om strikter te handhaven (zonder dat er schriftelijke instructies voorhanden zijn) gaan zij er in de praktijk flexibel mee om en maken hierbij op basis van hun expertise en ervaring hun eigen afwegingen. Zij vinden dit tot de kern van hun vak behoren en dat dit mede hun meerwaarde representeert. Het management accepteert dit, hoewel een en ander op gespannen voet staat met de uniformiteit van optreden. Men probeert dit te ondervangen door hieraan in opleidingen aandacht te besteden en door het in meer of mindere mate organiseren van intercollegiale toetsing. Desondanks zijn er in de praktijk verschillen tussen diensten, regio’s en inspecteurs waar te nemen. De VR’s nemen in dit alles een speciale positie in. De inspecteurs uit de VR’s komen uit een cultuur waarin het tot voor kort usance was om alles door middel van overleg, praten en afspraken op te lossen. Daarnaast hebben zij wettelijk gezien maar zeer beperkte bevoegdheden tot handhaving (aanwijzing bedrijfsbrandweer en aanleveren informatie ten behoeve van RBP’en). Voor overige overtredingen, zelfs die op brandpreventiegebied, zijn zij aangewezen op de bereidwilligheid van de andere teamleden om handhaving in te zetten. De inspecteurs zouden graag op meer artikelen van het Brzo handhavingsbevoegdheid krijgen. De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio’s acht de VR echter niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt daarom voor alle handhavende bevoegdheden in deze te beleggen bij de OD.

2.6) *Signalering en agendering*

Er wordt van toezichthouders in toenemende mate verwacht dat zij naast het houden van toezicht ook allerlei ontwikkelingen in de maatschappij die van invloed zijn op de inhoud van het toezicht (nieuwe thema’s, nieuwe risico’s, etc.), eventuele onverwachte of onwenselijke effecten van het beleid en de wetgeving of zaken die van belang zijn voor de politiek bestuureren of voor collega-toezichthouders signaleren en bij voldoende importantie bij daar waar hierover beslissingsbevoegdheid berust trachten te agenderen. In het conceptueel model is deze rol opgenomen. Geconstateerd kan worden dat aan de begrippen signalering en agendering door de verschillende onderzochte diensten een andere inhoud wordt gegeven.

Bij ISZW gaat het voornamelijk over het signaleren van maatschappelijke en technische ontwikkelingen en de daarbij behorende nieuwe risico's, het genereren van strategische signalen voor politiek verantwoordelijken, beleidsafdelingen, andere toezichthouders en bedrijven, het inhoud geven aan de reflectieve functie van het toezicht en het genereren van leermomenten uit de inspectiepraktijk. Hieruit zijn ook diverse thema's voortgekomen, die inmiddels onderdeel van het Brzo-toezicht zijn geworden. Ook het signaleren van zaken die bij Brzo-inspecties naar voren zijn gekomen, maar andere delen van ISZW of andere toezichthouders regarderend hoort hierbij.

Bij de OD'en ligt op dit laatste aspect de nadruk. Met name het doorgeven van zaken aan de inspecteurs die binnen de dienst het Wabo-toezicht uitvoeren is hierbij aan de orde. In een aantal gevallen worden specifieke ontwikkelingen wel geagendeerd voor het overleg tussen de zes Brzo-OD'en.

Bij de VR's is er voornamelijk aandacht voor het adequaat voorlichten van burgers en bedrijven inzake brandpreventie. Specifieke ontwikkelingen worden soms geagendeerd voor overleg binnen het LEC.

2.7) *Publiek belang*

In samenhang met de discussies over de onafhankelijkheid van het toezicht (zie hieronder, paragraaf 2.8) wordt de laatste jaren de discussie gevoerd welk belang de toezichthouders met name moeten dienen. Zijn zij er om de belangen van de (politiek) bestuurders en/of de belangen van het beleid te dienen of zijn zij er om voornamelijk het publiek belang te dienen? Hierbij dient te worden opgemerkt dat er tussen die beide belangen niet altijd sprake is van een tegenstelling. Toch wordt er door velen, ook uit kringen van toezichthouders zelf, vanuit gegaan dat wanneer toezichthouders zichtbaar het publiek belang dienen het vertrouwen in toezichthouders vanuit de maatschappij kan toenemen en dat daarmee ook het vertrouwen in het beleid en het bestuur kan toenemen. Vanuit deze optiek heeft het aspect publiek belang een plek in het conceptueel model gekregen. Geconstateerd kan worden dat dit publiek belang in allerlei missies en visies ruimschoots aandacht krijgt, maar verder in de onderzochte diensten niet echt volop leeft.

Bij ISZW ligt ten aanzien van het publiek belang de nadruk uiteraard bij het belang van werkenden, bij de OD'en bij het belang van omwonenden en het milieu en bij de VR's bij de niet-zelfredzame personen. Uit de interviews blijkt dat het begrip publiek belang lang niet bij iedereen echt leeft. Men is meer bezig met een min of meer technocratische benadering waarbij de focus is gericht op de bevordering van de veiligheid in de bedrijven en zaken als slagvaardigheid en deskundigheid bij het houden van toezicht belangrijker worden geacht. Men beseft zich desgevraagd wel dat daarachter een publiek belang schuilgaat, maar dit is niet in directe zinbepalend voor het handelen. Het meest direct verbonden met het publiek belang achten zich de VR's vanuit hun directe betrokkenheid als hulpverleningsorganisatie.

2.8) *Onafhankelijkheid*

Een steeds terugkerende discussie is de discussie over de onafhankelijke positie van toezichthoudende diensten ten opzichte van het (politiek) bestuur en de relatie met de verantwoordelijkheden van dat (politiek) bestuur. Deze discussie speelt op Rijksniveau ten aanzien van de positie van Rijkstoezichthouders binnen of buiten de beleidsdepartementen en het functioneren binnen of buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. De huidige positie is vastgelegd in de "Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties", waarin bepaalde waarborgen voor de onafhankelijkheid zijn opgenomen. Voorstanders van verdere

onafhankelijkheid bepleiten een positie buiten de beleidsdepartementen en een aparte wettelijke regeling. Eenzelfde discussie speelt er op dit moment op provinciaal niveau ten aanzien van de onafhankelijkheid van de OD'en de waarde van de regeling via het mandaat. Ook hier wordt gepleit voor verdere onafhankelijkheid en een wettelijke regeling. Andere aspecten ten aanzien van onafhankelijkheid dreigen hierbij wat ondergesneeuwd te worden. Zo was er in het verleden veel discussie over de organisatorische en functionele scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Tenslotte is er de onafhankelijkheid ten opzichte van de sector waarop toezicht wordt gehouden. Dit alles heeft dientengevolge ook een plek gekregen in het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de onafhankelijke positie van de samenwerkende diensten bij het Brzo-toezicht. Verder kan worden geconstateerd dat de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving in de onderzochte diensten adequaat is geregeld.

Voor ISZW als landelijke toezichthouder geldt dat haar positie in deze is geregeld in de "Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties". ISZW maakt onderdeel uit van het Ministerie van SZW (de IG heeft zitting in de bestuursraad van het departement) en opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor zijn er grenzen aan haar onafhankelijkheid verbonden. De Minister kan bepaalde aanwijzingen geven en om bepaalde onderzoeken vragen. Dit dient schriftelijk en openbaar te gebeuren. De Minister dient rapportages, werkprogramma's en jaarverslagen van de Inspectie onversneden aan de Tweede Kamer te sturen. De Minister kan daar wel een beleidsreactie aan toevoegen. Vanuit de Inspectieraad is ervoor gepleit om de Rijksinspecties buiten de departementen te plaatsen en de onafhankelijke positie bij wet te gaan regelen. De regering heeft aangekondigd de "Aanwijzing" aan een evaluatie te onderwerpen. Op dit moment zijn er, mede afhankelijk van de rechte rug van de IG, redelijk goede waarborgen voor de onafhankelijkheid, hoewel ze zeker niet waterdicht zijn.

De relatie tussen de directeurs van de OD'en en de verantwoordelijk Gedeputeerde van het provinciale bestuur is geregeld in een zogenaamd mandaat. De exacte inhoud van de mandaatregelingen is per provinciaal bestuur en OD echter verschillend. De Raad van State heeft geoordeeld dat de OD'en op basis van het mandaat niet stevig en doortastend genoeg kunnen opereren. Dit standpunt werd door de Regering niet overgenomen. Ook hier gaan stemmen op om de onafhankelijke positie van de OD'en bij wet te gaan regelen. Het mandaat geeft geen volledige onafhankelijkheid aan de (directeur van de) OD. Er kunnen door het provinciaal bestuur aanwijzingen worden gegeven, na te leven beleidsregels worden opgesteld, prioriteiten worden gesteld en (onderdelen van) het mandaat kunnen te allen tijde worden ingetrokken. Politiek gevoelige zaken dienen vooraf aan het provinciaal bestuur te worden gemeld.

Bij de VR's is er van enige regeling omtrent de onafhankelijkheid geen sprake. De directeur van de VR valt als hoogste ambtenaar van de dienst rechtstreeks onder het Bestuur van de VR. Dit bestuur bestaat uit de Burgemeesters van de aangesloten Gemeenten. Deze constructie leidt voor het Brzo-toezicht tot een merkwaardige positie. De Brzo-inspecteurs vallen onder het gezag van de Burgemeesters in het bestuur, terwijl sinds de onderbrenging van alle Brzo-bedrijven onder het provinciaal bevoegd gezag deze Burgemeesters geen enkele zeggenschap meer hebben over de preventie van incidenten en ongevallen in dit soort bedrijven. Deze zeggenschap berust bij het provinciaal bestuur, waarmee de Brzo-inspecteurs van de VR noch formeel noch informeel een werkrelatie hebben.

Uit de hierboven beschreven zeer verschillend geregelde posities waarin de samenwerkende diensten zich ten aanzien van hun onafhankelijkheid bevinden, waarin er voor het Brzo-

toezicht bij de VR geen onafhankelijkheid bestaat, bij de OD door de mandaatregelingen bepaalde, overigens beperkte, waarborgen voor de onafhankelijkheid bestaan en bij ISZW door de “aanwijzing” goede, maar niet waterdichte, waarborgen voor de onafhankelijkheid bestaan moet worden geconstateerd dat het totale, samenwerkende Brzo-toezicht niet onafhankelijk van het (politieke) bestuur wordt uitgevoerd.

Overigens kon geen der geïnterviewden een voorbeeld noemen, waarbij de onafhankelijkheid bij het Brzo-toezicht in het geding is geweest. Er zijn vanuit bedrijven en hun branches weleens pogingen tot beïnvloeding geweest, maar die hebben in hun waarneming nooit tot iets geleid. Wel maakt men zich zorgen over het behouden van voldoende onafhankelijkheid bij deelname aan overleggrema's zoals bijvoorbeeld normcommissies, waarin zowel vertegenwoordigers van de overheid als van het bedrijfsleven zitting hebben.

3) *Efficiëntie*

3.1) *Samenwerking*

In het conceptueel model is ook aandacht voor het aspect samenwerking tussen de toezichthouders. Het Brzo '15 verplicht ISZW, OD'en en VR's immers te komen tot een gezamenlijk en afgestemd inspectieplan. Er is voor gekozen dit uit te voeren door middel van gezamenlijke inspecties. Teneinde dit goed te kunnen uitvoeren is een goede en intensieve samenwerking tussen deze toezichthouders van groot belang. In het verleden was deze samenwerking zeer gebrekkig en stond aan veel kritiek bloot. Geconstateerd kan worden dat deze samenwerking thans goed verloopt, maar dat verdergaande vormen van samenwerking door middel van opschaling of samenvoegingen (om tot minder fragmentatie en coördinatielast te komen) op weinig enthousiasme kunnen rekenen.

Via een aantal verbetertrajecten is uiteindelijk het samenwerkingsverband BRZO+ tot stand gekomen. In dit BRZO+ wordt in gezamenlijk overleg gekomen tot afspraken over werkwijzen, procedures, inspectiemethodieken, modellen, ict-ondersteuning, opleidingen, rapportages, te bewerken thema's, handavingsbeleid, etc. Alle geïnterviewden geven aan dat de samenwerking in het BRZO+ en in de teams mede hierdoor thans zeer goed verloopt en dat de kritiek uit het verleden niet meer geldig is. Het brengen van alle Brzo-bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag, het tot stand komen van de OD'en, de zes Brzo-OD'en en de VR's heeft hieraan zeer bijgedragen omdat het totale veld hiermee veel overzichtelijker werd. Natuurlijk zijn er soms spanningen door uiteenlopende belangen en achtergronden. Zo is er bij ISZW kritiek op de OD'en die het verschil tussen coördineren en aansturen niet zouden kennen en is er bij de OD'en en de VR's de kritiek dat ISZW soms een eigen koers vaart en de anderen voor voldongen feiten stelt. Het goede aan de huidige samenwerking is dat dit soort spanningen vrijwel altijd direct weer worden opgelost. Velen hebben ervoor gepleit tot nog verdere opschalingen en fusies te komen, teneinde de onafhankelijkheid verder te verbeteren en tot minder versnippering en een lagere coördinatielast te komen. Geen der geïnterviewden heeft daar om een aantal redenen op dit moment behoefte aan. Deze redenen zijn:

- Er is thans geen noodzaak (meer), aangezien de samenwerking goed en is intensief verloopt;
- Men is bezorgd over de nieuwe rafelranden die zouden kunnen ontstaan tussen het Brzo-toezicht enerzijds en Arbo-toezicht en Wabo-toezicht anderzijds;

- Men is bezorgd over het meer los komen te staan van de eigen dienst, omdat een aantal Brzo-inspecteurs de Brzo-inspecties thans niet fulltime uitvoeren, maar dit combineren met Wabo-inspecties (bij de OD'en) en met het adviseurschap gevaarlijke stoffen voor de repressieve dienst en het adviseurschap vergunningverlening (bij de VR's);
- Men is bezorgd over het wegvallen van de regionale inbedding, die men belangrijk vindt (bijvoorbeeld bij een gebiedsgerichte aanpak);
- Men vraagt zich af specifieke deskundigheden bij verdere opschaling wel gewaarborgd blijven.

Wel ziet men in dat de huidige situatie aan een kerstboom van overleggroepen en werkgroepen heeft geleid. Dit zou eens tegen het licht moeten worden gehouden. Een opschaling die thans wel voor de hand zou liggen is de formele vorming van zes Brzo-VR's in analogie met de zes Brzo-OD'en. In de praktijk zijn er al gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden bij de VR's ontstaan, maar een formele overdracht heeft niet plaatsgevonden, waardoor de 25 VR-besturen verantwoordelijk zijn gebleven.

3.2) *Transparantie*

In samenhang met aspecten als dienen van het publiek belang, het nemen van een signalerende en agenderende rol en een onafhankelijke positie wordt meer en meer waarde gehecht aan een groot mate van transparantie bij toezichthouders. Dit aspect is dan ook opgenomen in het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat het begrip transparantie de gemoederen bij het Brzo-toezicht niet echt bezighoudt.

Het gaat over transparantie in het Brzo-toezicht met name over de openbaarheid van de inspectie-rapportages. Men legt zich, wel met een aantal kanttekeningen, neer bij de feitelijke situatie, die inhoudt dat populaire samenvattingen van de inspectierapporten op de website van het BRZO+ worden gepubliceerd en dat de volledige rapportages opvraagbaar zijn. Overigens vraagt men zich wel af of het maken van samenvattingen wel nuttig is, door wie ze worden gelezen, of de doelgroep wel wordt bereikt en of het allemaal niet te gekunsteld is. Anderen zijn de mening toegedaan dat het goed zou zijn de volledige rapportages maar direct openbaar te maken onder het motto laat aan de buitenwereld maar zien wat je doet. Dat kan het vertrouwen in het toezicht ten goede komen. Bovendien moet bij eventuele Wob-verzoeken toch alles openbaar worden gemaakt. Enkele anderen willen nog verder gaan en zijn van mening dat de toezichthouders naar aanleiding van inspectieresultaten actief de publiciteit moeten zoeken om zo de druk op bedrijven tot meer zelfwerkzaamheid op te voeren.

Opvallend is wel dat de dossiers die OD'en aanleggen over bedrijven waar sprake is van verscherpt toezicht (zorgdossiers, aandachts- en risicodossiers) en die aan de Gedeputeerde van het provinciaal bevoegd gezag worden aangeboden vertrouwelijk blijven.

3.3) *Interne organisatie*

In het conceptueel model heeft het aspect interne organisatie een plek gekregen vanuit het besef dat wil een toezichthouder effectief en efficiënt opereren een goed georganiseerde dienst die de kwaliteit van haar interne processen goed beheert een voorwaarde is. Een uiting hiervan is bijvoorbeeld een goed en levend kwaliteitsmanagementsysteem. Geconstateerd moet worden dat de onderzochte diensten zeer verschillend omgaan met de borging van interne werkwijzen en processen.

De vakgroep ISZW/MHC (en haar voorloper de directie MHC) heeft sinds 2004 een op basis van de norm ISO-9001 gecertificeerd KMS. Dit KMS ondergaat jaarlijks een controle door de geaccrediteerde certificeerder en er vindt 1 maal per 3 jaar een hercertificatie plaats. Hiermee worden kwaliteit en uniformiteit bevorderd, wordt een stevige basis voor het optreden gelegd en wordt de invloed van de waan van de dag ingeperkt.

Bij de onderzochte OD'en worden geen volwaardige KMS'en aangetroffen. Er zijn wel zogenaamde zaaksystemen, waarin procedures, werkwijzen en vorderingen zijn opgenomen, maar waarop de cyclus Plan-Do-Check-Act (de zogenaamde Deming-circle) niet is gesloten. Er zijn in het verleden wel bepaalde aanzetten tot het opstellen van een KMS geweest (bijvoorbeeld aan de hand van het INK-model), maar die zijn nooit tot wasdom gekomen. Men leunt sterk op de diverse afspraken ten aanzien van procedures en werkwijzen in het BRZO+. Men heeft zich overigens wel verbonden aan de implementatie en uitvoering van de Kwaliteitscriteria 2.1, zoals die door het Rijk, IPO en VNG zijn overeengekomen. Het management erkent deze feitelijke situatie, maar vraagt zich af of het opzetten, uitvoeren en onderhouden van een KMS op dit moment wel urgent is en voordelen biedt afgezet tegen de kosten. Men erkent overigens wel dat het tegenover de bedrijven (waar wel levende en werkende beheerssystemen worden geëist) geen sterk beeld oplevert.

In de Wet veiligheidsregio's wordt van de besturen van de VR's dat zij beschikken over een KMS. In de praktijk blijkt dat bij de onderzochte VR's dit echter nooit tot stand is gekomen. Geconstateerd kan worden dat men nog steeds de naweeën ondervindt van alle reorganisaties bij het tot stand komen van de VR's en van de regionalisering van de Brandweer en dat mede daardoor het opzetten en implementeren van een KMS nooit prioriteit heeft gekregen. Ook in de onderzochte VR's leunt men sterk op de afspraken in het BRZO+ en op de richtinggevende adviezen van het LEC.

Geconstateerd moet worden dat bij het management van de OD'en en de VR's borging van de kwaliteit van het eigen handelen geen prioriteit geniet en dat men bij de VR's hiermee de eigen wetgeving overtreedt.

3.4) *Mensen en middelen*

In het conceptueel model heeft ook het aspect mensen en middelen een plek gekregen. Dit vanuit de gedachte dat wil een toezichthouder kwalitatief en kwantitatief goed opereren de ter beschikking staande middelen daartoe toereikend moeten zijn. Geconstateerd kan worden dat bij de onderzochte diensten over het algemeen deze middelen afgezet tegen de werklust adequaat zijn.

Vanuit de gegevens die er voorhanden zijn inzake de productiecijfers in het Brzo-toezicht over de afgelopen decennia kan worden gedestilleerd dat gemiddeld genomen een Brzo-inspecteur jaarlijks ongeveer 8 bedrijven in zijn of haar werkpakket kan hebben, wanneer hij of zij fulltime met het Brzo-toezicht bezig is. Tezamen met het aantal bedrijven dat de afzonderlijke diensten onder hun hoede hebben komt dit neer op een formatie voor het Brzo-toezicht van ca. 51 voor ISZW/MHC, ca. 6 voor OD NZKG, ca. 9 voor OMWB, ca. 2 voor VR ZHZ en ca. 6 voor VR-pool NW. De Brzo-inspecteurs van de OD NZKG voeren naast het Brzo-toezicht ook taken uit in het kader van het Wabo-toezicht. De Brzo-inspecteurs van de VR's hebben ook taken in het kader van advisering aan de OD inzake vergunningverlening en taken als adviseur gevaarlijke stoffen voor de repressieve dienst. Daarvoor gecorrigeerd zijn de gewenste formaties ongeveer ca. 51 voor ISZW/MHC, ca. 9 voor OD NZKG, ca. 9 voor OMWB, ca. 4 voor VR ZHZ en ca. 10 voor VR-pool NW. De actuele formaties zijn 53 ISZW/MHC, 9 OD NZKG, 9 OMWB, 4 VR ZHZ en 5 VR-pool NW. Hieruit kan dus worden

geconcludeerd dat met uitzondering van de VR-pool NW (waar dus sprake is van een onderbezetting) over het algemeen de capaciteit aan Brzo-inspecteurs afgezet tegen het aantal Brzo-bedrijven en rekening houdend met andere taken adequaat is.

Ten gevolge van bezuinigingsoperaties is de bezetting bij ISZW/MHC lange tijd onder een aanvaardbaar niveau geweest, waardoor de deelname aan reguliere inspecties daalde tot een niet aanvaardbaar niveau van slechts 56-71%. Door een impuls van extra geld door het kabinet Rutte III is de capaciteit in de jaren 2019-2020 weer op niveau gebracht. Ook de capaciteit bij de OD'en NZKG en MWB is op niveau, waarbij moet worden aangetekend dat de Brzo-inspecteurs bij de OD NZKG ook bij Wabo-inspecties worden ingezet. Gezien de relatief kleine omvang van de Brzo-teams bij de OD'en blijft de bezetting wel kwetsbaar bij ziekte en pensionering en door het feit dat het werven van goede Brzo-inspecteurs lastig is. Dit geldt in nog grotere mate voor de teams bij de VR's. Bij de VR ZHZ is de bezetting adequaat, hoewel VR-Brzo-inspecteurs ook taken ten aanzien van advisering van de OD bij vergunningverlening en advisering inzake gevaarlijke stoffen van de repressieve dienst uitvoeren. De formatieve ruimte bij de VR AA op zich is adequaat, maar inmiddels is er sprake van de vorming van een pool van Brzo-inspecteurs in het landsdeel Noord-West. Gezien het aantal onder toezicht staande Brzo-bedrijven is de huidige bezetting in dit landsdeel onvoldoende.

4) *Professionaliteit*

Voor de kwaliteit van het toezicht is het van groot belang dat de inspecteurs competent zijn om de taken goed uit te voeren. Deze competentie, bestaande uit kennis en vaardigheden, wordt geborgd door instroomeisen, opleidingen, training on the job en een bij- en nascholingsprogramma. Dit maakt dientengevolge een belangrijk onderdeel uit van het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat in het Brzo-toezicht over het algemeen sprake is van competente inspecteurs, omdat er veel aandacht is voor het verwerven van specialistische kennis en benodigde vaardigheden door middel van de gehanteerde vooropleidingseisen, de interne en externe vervolgoopleidingen en training on the job. Er is echter minder aandacht voor bij- en nascholing.

De instroomeisen voor nieuwe Brzo-inspecteurs zijn bij de onderzochte diensten ongeveer vergelijkbaar en op een goed niveau. Minimaal wordt geëist een Hbo-diploma (of een aantoonbaar Hbo- werk- en denkniveau) met een technische of chemische afstudeerrichting. Bij ISZW/MHC wordt daarnaast een afgeronde HVK¹⁶⁹- of MOSHE¹⁷⁰-opleiding vereist. Na indiensttreding volgen interne opleidingen.

Bij ISZW/MHC wordt in dit kader, naast een intensief programma gericht op algemene kennis, specifieke kennis en vaardigheden eventueel de mogelijkheid geboden om alsnog een HVK-diploma te behalen. Het geheel kan ca. 1,5 jaar beslaan.

Bij de OD'en wordt de mogelijkheid geboden om bij een andere afstudeerrichting dan hierboven aangegeven ontbrekende kennis bij te spijkeren. Bij de OD'en is een en ander erop gericht te voldoen aan de landelijk vastgestelde VTH-kwaliteitscriteria.

Bij de VR's worden nieuwe Brzo-inspecteurs naar de cursus SIV van het IFV gestuurd.

¹⁶⁹ HVK staat voor de Hogere Veiligheidskundige Opleiding zoals die wordt gegeven door de Stichting Post Hoger Onderwijs Veiligheidskunde (PHOV).

¹⁷⁰ MOSHE staat voor de Management of Safety, Health and Environment zoals die wordt gegeven door de TU Delft.

Alle Brzo-inspecteurs van zowel ISZ/MHC, de OD'en en de VR's dienen daarnaast de opleidingen aangeboden door de BRZO+-academie te volgen. Bij alle diensten volgt er ook een traject van training on the job door het meelopen met of door ervaren inspecteurs bij inspecties. Het geheel van instroomeisen en interne opleidingen kan als adequaat worden gekenmerkt.

Bij de grote aandacht voor instroomeisen en vervolgoopleidingen steekt de aandacht voor het op peil houden van expertise, kennis en vaardigheden bij "zittende" inspecteurs schril af. Slechts bij ISZW/MHC is er hiervoor (weliswaar recent) een opleidingsplan vastgesteld. Voor het overige wordt dit aan het eigen initiatief van de inspecteurs overgelaten en is dus niet geborgd. Wensen van inspecteurs worden overigens vrijwel altijd wel gehonoreerd. Bij de OD'en zijn er initiatieven van de zes Brzo-OD'en die opfriscursussen en cursusdagen organiseren.

Bij de onderzochte diensten worden senior-inspecteurs belast met het verwerven en actief delen van specifieke kennis en ontwikkelingen om zo gestalte te geven aan een kennisinfrastructuur. Bij ISZW/MHC is dit laatste ook geborgd in het gecertificeerde KMS.

