

Van

Postbus 60055, 6800 JB Arnhem
Velperplein 8, 6811 AG Arnhem
Telefoon (026) 355 13 55
Fax (026) 355 13 99
info@kplusv.nl
www.kplusv.nl

Rapport

**Tussenevaluatie programma
BeteRZO**

Opdrachtgever
Ministerie van VROM

Referentie

Arnhem, 21 april 2009
Ons kenmerk 1010624-015/mpo/aoo

Inhoud

1	Samenvatting	1
2	Inleiding	5
3	Het evaluatieonderzoek	6
3.1	Onderzoeksopzet	6
3.1.1	Doel van het onderzoek	6
3.1.2	Prestatie-indicatoren en onderzoeksvragen	6
3.1.3	Aanpak van het onderzoek	8
3.2	Leeswijzer	8
4	Context: Brzo- en BeteRZO	10
4.1	Inleiding	10
4.2	Het veld	10
4.3	Het programma BeteRZO	11
5	De resultaten van BeteRZO	14
5.1	Inleiding	14
5.2	Samenwerking	14
5.2.1	Uitgangspunt: resultaten evaluaties 2004	14
5.2.2	Huidige stand van zaken: algemene conclusie	15
5.2.3	De producten	16
5.3	Deskundigheid	21
5.3.1	Uitgangspunt: resultaten evaluaties 2004	21
5.3.2	Huidige stand van zaken: algemene conclusie	22
5.3.3	Producten	23
5.4	Communicatie	30
5.4.1	Uitgangspunt: resultaten evaluaties 2004	30
5.4.2	Stand van zaken: algemene conclusies	30
5.4.3	De producten	30
6	Factoren van belang	35
6.1	Bevorderende factoren	35
6.2	Remmende factoren	36
7	Conclusie	40

Bijlagen

1	Overzicht van de bestudeerde literatuur	
2	Overzicht van de begeleidingscommissie en geïnterviewde personen van het onderzoek	
3	Overzicht van de onderzoeksvragen	
4	Uitleg van begrippen	

1 Samenvatting

Het programma BeteRZO

Naar aanleiding van een kritische evaluatie van de uitvoering van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo '99) en een onderzoek van de VROM Inspectie naar de uitvoering van het Brzo door gemeenten en provincies, heeft het Ministerie van VROM in 2004 een verbeterprogramma voor het toezicht op de Brzo-bedrijven geïnitieerd onder de naam BeteRZO. Naast het Ministerie van VROM zijn alle partijen betrokken die toezicht houden op de Brzo-bedrijven waaronder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie en beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (als verantwoordelijk ministerie voor de wet- en regelgeving op het gebied van brandweer- en rampenbestrijding), de NVBR, het IPO en de VNG.

Als kader en basis voor het verbeterprogramma dienden de uitkomsten van de Keizerskroonconferenties (I, II, III). Tijdens deze conferenties hebben de betrokken partijen een gezamenlijke probleemanalyse vastgesteld en een gezamenlijke doelstelling en ambitie geformuleerd voor de verbetering van de overheidsprestaties op de uitvoering van het Brzo door bedrijven, het zogenaamde "Eindbeeld 2010". In dit Eindbeeld komt tot uitdrukking dat de overheidspartijen willen voldoen aan de kwaliteitscriteria van 'tijdig', 'eenduidig', 'uniform', 'juist' en 'rechtvaardig' toezicht.

Om daartoe te komen zijn in het programma BeteRZO de geconstateerde verbeterpunten voor de uitvoering van Brzo inspecties vertaald in een aantal producten¹:

- betere begrippenkaders, heldere afspraken: Werkwijzer BRZO in boekvorm en op de website;
- uniform toe te passen inspectiemethode: NIM, onderdeel van de Werkwijzer;
- betere communicatie tussen overheid en bedrijfsleven: Toezichtsmodel;
- betere landelijke coördinatie van toezicht: Landelijk Regieteam (LAT) BRZO;
- betere instrumenten voor de uitvoering: nieuw RIB/PGS 6, wetswijziging;
- meer kwaliteit en deskundigheid van overheidsorganisaties: Maatlat Kritieke Massa en follow-up;
- betere kennisuitwisseling tussen en opleiden van medewerkers: NIM opleiding;
- heldere monitoring en uniformiteit.

Dit rapport is een voortgangsevaluatie van het programma BeteRZO. De evaluatie richt zich uitdrukkelijk op de effecten van de acties die binnen het programma zijn ondernomen om de samenwerking tussen de inspectiediensten te verbeteren, de deskundigheid van de inspecteurs te verhogen en de communicatie met bedrijven te verbeteren.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie moeten betrokken partijen gezamenlijk kunnen vaststellen of:

1. doorgedaan moet worden op de ingeslagen weg;
2. de implementatie en/of versterkingsactiviteiten (activiteiten ter verbetering van de uitvoering van de Brzo) moeten worden aangepast of versterkt;

¹ www.Brzo99.nl. Voor een uitleg van de begrippen zie bijlage 4

3. uitgangspunten en randvoorwaarden die zijn geformuleerd bij de start van het programma moeten worden herzien².

De resultaten van de voortgangsevaluatie

Uit de evaluatie komen de volgende resultaten naar voren:

1. Het programma BeteRZO is breed geïmplementeerd bij de overheden die toezicht houden op de veiligheid van Brzo bedrijven, maar vormt nog niet overal een vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse praktijk.
2. Over de hele linie heeft het programma geleid tot aanzienlijke verbetering van de samenwerking tussen inspectiediensten, de deskundigheid van de inspectie medewerkers en de communicatie tussen inspectiediensten en inspectiediensten met bedrijven, maar zijn nog aandachtspunten voor verbeteringen mogelijk.
3. Om tot nog betere resultaten te komen dienen de normen die gesteld worden voor goed toezicht in het programma nog meer onderdeel te worden van de dagelijkse werkwijze en cultuur van de toezichtsorganisaties.
4. Na 2010 kunnen acties zich richten op:
 - samenwerking: interregionale samenwerking, nadere verkenning en ontwikkeling van de samenwerking bij inspecties en afstemming van de samenwerking bij vergunningverlening en handhaving;
 - deskundigheid: behoud van deskundige inspectie medewerkers en de ontwikkeling van auditvaardigheden;
 - communicatie: landelijke eenduidigheid in de wijze waarop bedrijven worden geïnformeerd over de inspectie, de wijze waarop bedrijven het inspectie rapport ontvangen en de wijze waarop het hoor en wederhoor wordt toegepast.

Ad 1. Implementatie van instrumenten uit het programma BeteRZO

Het programma BeteRZO is breed geïmplementeerd bij de overheden die toezicht houden op de veiligheid van de Brzo-bedrijven: alle organisaties hebben een start gemaakt met het BeteRZO programma en inspecteren volgens de principes van de nieuwe inspectiemethodiek. De organisaties die inspecties uitvoeren voldoen in ieder geval op papier, aan de minimale kwaliteitseisen van de maatlatorganisatie. De inspecteurs hebben de NIM opleiding gevolgd. Het enige instrument waar nog weinig mee wordt gewerkt is het Toezichtmodel. Reden hiervoor is dat men dit model weinig transparant vindt of het niet eens is met de criteria die worden toegepast in het model. Er is recent een nieuwe versie van het Toezichtmodel ontwikkeld maar hiermee is nog geen ervaring opgedaan.

De instrumenten zijn nog niet overal een vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse praktijk. Men is hier en daar nog op zoek naar manieren om de samenwerking zo soepel en efficiënt mogelijk te laten verlopen. Dit blijkt onder meer uit:

- de verschillende manieren die landelijk worden gehanteerd om samen te werken tijdens inspectiebezoeken;
- de discussie die hier en daar wordt gevoerd over het nut van de tijdsinvestering in de gezamenlijke voorbereiding van het inspectiebezoek en de rapportage;
- verschillen in visies op de wijze waarop deskundigheid zich moet ontwikkelen en werd geborgd, omdat organisaties soms vanuit verschillende rolopvattingen toezicht hielden op Brzo-bedrijven.

² Hiertoe behoort onder anderen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. Bij aanvang van het programma is besloten de bestaande verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in tact te laten.

Uit het bovenstaande blijkt dat de uitgangspunten en de instrumenten van het programma BeteRZO hier en daar nog ter discussie staan en nog niet volledig zijn geïnternaliseerd in de dagelijkse praktijk van de organisaties.

Ad 2. De resultaten van het programma BeteRZO en mogelijke verbeteringen

Over de hele linie heeft het programma geleid tot aanzienlijke verbetering van de samenwerking tussen inspectiediensten, de deskundigheid van de inspectiemedewerkers en de communicatie tussen inspectiediensten en inspectiediensten met bedrijven. Het toezicht is meer juist, meer eenduidig, meer rechtvaardig, meer uniform/gestandaardiseerd en deskundig. Bedrijven hebben te maken met minder kwantitatieve en kwalitatieve inspectielast. Deze verbeteringen worden onderkent door de inspectiediensten zelf maar ook door de Brzo-bedrijven. Een belangrijk deel van de bedrijven is dan ook redelijk tevreden over de wijze waarop het toezicht verloopt zo blijkt uit het BelanghebbendenTevredenheidsOnderzoek (BTO, 2008).

Er is echter nog verdere verbetering mogelijk. Aandachtspunten voor verdere verbetering zijn:

- de kwetsbaarheid van de kleine maatlatorganisaties: wanneer maatlatorganisaties door verloop van personeel, niet langer meer voldoen aan de normen voor deskundigheid, komen de resultaten van het programma onder de druk te staan;
- het behoud en de ontwikkeling van deskundigheid van inspectiemedewerkers: door gebrek aan auditvaardigheden wordt niet altijd voldoende inzicht verkregen in de kwaliteit van het veiligheidsbeheersysteem en zodoende voldaan aan de gestelde norm van het bijdragen aan de veiligheid van Brzo bedrijven. Daarnaast hebben organisaties door een hoog verloop van personeel binnen hun organisatie moeite deskundigheid en ervaring op te bouwen die nodig is voor hoogwaardige inspecties;
- de verschillen die er nu zijn tussen regio's in de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd: de NIM wordt verschillend toegepast in de verschillende regio's. Bedrijven met vestigingen over heel Nederland, worden geconfronteerd met deze verschillen. Voor deze bedrijven is het toezicht nog niet eenduidig.

3. Volgende fase van implementatie: internalisering van de doelstellingen, normen en de werkwijze

Het Eindbeeld 2010 wordt gehaald wat betreft de implementatie van de producten. Echter, gebleken is dat de uitgangspunten en de instrumenten van het programma hier en daar nog ter discussie staan en nog niet volledig zijn geïnternaliseerd in de dagelijkse praktijk van de organisaties. Om tot nog betere resultaten te komen dienen de normen die gesteld worden voor goed toezicht in het programma, nog meer onderdeel te worden van de dagelijkse werkwijze en cultuur van de toezichtsorganisaties.

4. Perspectief na 2010

Om de doelstelling van het programma BeteRZO nog verder vorm te geven, zijn de volgende aandachtspunten te formuleren waarop toekomstige acties zich kunnen richten:

Voor wat betreft de verdere ontwikkeling van *de samenwerking* tussen de inspectieorganisaties zijn acties nodig op het gebied van:

- Interregionale samenwerking tussen inspectiediensten, waardoor:
 - interregionaal deskundigheid kan worden uitgewisseld en de kwetsbaarheid van de kleinere maatlatorganisaties wordt ondervangen;

- de nationale afstemming van werkwijzes in het toezicht op de Brzo toeneemt. Dit leidt weer tot een meer eenduidige benadering van bedrijven die nationaal zijn georganiseerd;
- er meer mogelijkheden zijn om meer efficiënt en eenduidig toezicht te houden op nationaal gevestigde bedrijven omdat bepaalde zaken slechts één keer hoeven te worden gecontroleerd. Dit leidt tevens tot een verdere verlichting van de toezichtslast voor deze bedrijven.
- Nadere verkenning en ontwikkeling van samenwerking tijdens de inspecties, waardoor:
 - de efficiency toeneemt, omdat inspectie-informatie tijdens het toezichtsbezoek wordt uitgewisseld en afgestemd. Dit hoeft dan niet langer meer alleen tot stand te komen in de rapportagefase;
 - men meer inzicht krijgt in elkaars deskundigheid en benadering van het toezicht. Dit biedt weer mogelijkheden tot leren van elkaar, verdere afstemming van de resultaten en eenduidige communicatie met bedrijven.
- Afstemming van de samenwerking bij vergunningverlening en handhaving, waardoor:
 - er voor de Brzo-bedrijven sprake is van één overheid.

Wat betreft de *deskundigheid* van inspecteurs zijn de volgende aandachtspunten voor ontwikkeling naar voren gekomen:

- het behoud van deskundige inspectiemedewerkers;
- de verder ontwikkeling van auditvaardigheden.

Met betrekking tot *de communicatie* met bedrijven zijn verbeteringen mogelijk op het gebied van

- landelijke eenduidigheid in de wijze waarop bedrijven worden geïnformeerd over de inspectie;
- landelijke eenduidigheid in de wijze waarop bedrijven het rapport ontvangen;
- landelijke eenduidigheid in de wijze waarop het hoor- en wederhoor wordt toegepast.

2 Inleiding

Dit is het rapport van de tussenevaluatie van het programma BeteRZO. Het programma beoogt de verbetering van het toezicht op de zogenaamde Brzo-bedrijven in Nederland, bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo'99).

Het programma is geïnitieerd door het Ministerie van VROM en tevens opdrachtgever van deze evaluatie. Naast het Ministerie van VROM zijn bij het programma BeteRZO alle partijen betrokken die toezicht houden op de Brzo-bedrijven waaronder het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Arbeidsinspectie en beleidsdirectie Gezond en Veilig Werken), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (als verantwoordelijk ministerie voor de wet- en regelgeving op het gebied van brandweer- en rampenbestrijding), de NVBR, het IPO en de VNG.

Het programma is in 2004 gestart en de uitvoering van het programma zal in 2010 worden afgerond.

De voorliggende evaluatie is uitgevoerd door KplusV organisatieadvies (KplusV) in de periode oktober 2008-januari 2009. In de evaluatie wordt ingegaan op de huidige stand van zaken bij de uitvoering van het programma en de effecten van het programma op het toezicht op Brzo-bedrijven.

3 Het evaluatieonderzoek

3.1 Onderzoeksopzet

3.1.1 Doel van het onderzoek

De voortgangsevaluatie heeft tot doel inzicht te bieden in de voortgang van implementatie van het verbeterprogramma BeteRZO ten opzichte van het Eindbeeld voor 2010 zodat:

1. met alle, bij het programma betrokken, partijen een gedeelde conclusie kan worden getrokken over hoe het programma moet worden voortgezet;
2. de Tweede Kamer kan worden geïnformeerd over de voortgang van de implementatie en de gerealiseerde verbeteringen.

Op basis van de uitkomsten van de evaluatie moeten betrokken partijen gezamenlijk kunnen vaststellen of:

1. doorgedaan moet worden op de ingeslagen weg;
2. de implementatie en/of versterkingsactiviteiten (activiteiten ter verbetering van de uitvoering van de Brzo) moeten worden aangepast of versterkt;
3. uitgangspunten en randvoorwaarden die zijn geformuleerd bij de start van het programma moeten worden herzien³.

Het onderzoek richt zich uitdrukkelijk op de effecten van de acties die binnen het programma zijn ondernomen om de samenwerking tussen de inspectiediensten te verbeteren en de communicatie met bedrijven te verbeteren. Hierbij worden andere ontwikkelingen in het toezicht en de regelgeving zoals de ontwikkeling van de toezichtslotetten, de discussies die zijn ontstaan naar aanleiding van het rapport van commissie Mans, de ontwikkeling van de veiligheidsregio's en de ontwikkelingen rond Seveso III, buiten beschouwing gelaten. Dit overigens tenzij deze ontwikkelingen een bevorderende dan wel remmende factor zijn in de resultaten van het programma.

3.1.2 Prestatie-indicatoren en onderzoeksvragen

Om tot uitspraken te kunnen komen zijn in de startfase van het onderzoek effect- en voortgangsindicatoren opgesteld. Deze zijn vertaald in onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen zijn opgenomen in bijlage 3 van de rapportage. De indicatoren zijn hieronder weergegeven.

Resultaatindicatoren voor effect van het programma

Op basis van de centrale onderzoeksthema's (mate van implementatie, waardering en effect voor betrokken overheidsinstanties en geïnspecteerde bedrijven) zijn de volgende indicatoren voor effect te formuleren:

- Het aantal Brzo-bedrijven dat positieve ervaringen heeft met de uitgevoerde inspecties door inspectiediensten die werken volgens de systematiek van het verbeterprogramma.

³ Hiertoe behoort onder anderen de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden. Bij aanvang van het programma is besloten de bestaande verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in tact te laten.

Er is sprake van tevredenheid wanneer het bedrijf het toezicht ervaart als tijdig, eenduidig, uniform, juist en rechtvaardig.

- Het aandeel overheidsorganisaties dat aangeeft dat het verbeterprogramma positief bijdraagt aan de kwaliteit van het toezicht op de Brzo-bedrijven ten opzichte van alle organisaties die de producten uit het verbeterprogramma reeds toepassen.
- Het aandeel overheidsorganisaties dat aangeeft dat de inzet van de producten uit het programma BeteRZO in 2010 zal leiden tot het beoogde eindbeeld, ten opzichte van alle organisaties die de producten uit het verbeterprogramma reeds toepassen.

Dit zijn kwantitatief geformuleerde indicatoren. Echter, met uitzondering van het belanghebbendevredenheidsonderzoek (BTO), inspectiejaar 2007, van het LAT Brzo zijn er geen monitoringgegevens over het BeteRZO programma voor handen. Daartoe zijn kwantitatieve onderbouwingen van resultaten in dit onderzoek beperkt gebleven tot de resultaten uit het BTO (2008). De nadruk van het onderzoek ligt op de kwalitatieve analyse van het verbeterprogramma. Van de vorderingen van de Brandweerregio's zijn over 2007 kwantitatieve gegevens bekend in de vorm van het monitoringsrapport van het eigen vorderingen op de BeteRZO doelstellingen.

Resultaatindicatoren voor voortgang van het programma

Voor het onderzoek zijn drie indicatoren voor voortgang gedefinieerd, te weten:

- het aantal overheidsorganisatie dat een start heeft gemaakt met het implementeren van de producten van het programma BeteRZO ten opzichte van het aantal organisaties dat nog geen start heeft gemaakt;
- de fase waarin de organisaties zich bevinden bij implementatie van de instrumenten;
- het percentage toezichthouders dat de NIM opleiding heeft afgerond.

De resultaatindicatoren voor de voortgang van het programma zijn gebaseerd op een procesmodel gebruikt in eerdere evaluaties. Dit procesmodel is gebaseerd op een beproefd model van de fases van invoering van organisatieveranderingen en geeft een ideaaltypische fasering van implementatie weer.

In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen drie fases, te weten: destabilisatiefase, veranderingsfase en de stabilisatiefase. Dit model is basaal geschikt op grond van de volgende hypothesen:

1. het implementeren en de ingebruikname van de producten staat gelijk aan een organisatieverandering (immers de implementatie van de producten moet leiden tot een meer tijdige, eenduidige, uniforme, juiste en rechtvaardige aanpak van het toezicht);
2. om succesvol te zijn en te bekijken moet de implementatie van de producten in een organisatie een aantal fases hebben doorlopen;
3. de producten zullen meer effect hebben op de kwaliteit van het toezicht naarmate de implementatie verder gevorderd is en meer deel uitmaakt van de centrale processen van de uitvoering in organisatie.

De fases van het oorspronkelijke model zijn verder uitgewerkt specifiek gericht op de implementatie van instrumenten, namelijk:

1. *introductiefase*: de organisatie wordt bekend met de nieuwe aanpak van toezicht en de producten van het programma;
2. *acceptatiefase*: de organisatie realiseert zich dat zij iets met de nieuwe aanpak en producten moet doen;

3. *operationalisatiefase*: de organisatie werkt de aanpak en producten uit in acties en structuren deze ter invoering van de voorgestelde aanpak van toezicht;
4. *implementatiefase*: de organisatie voert de acties daadwerkelijk uit om de nieuwe werkwijze door te voeren en past de organisatie erop aan;
5. *incorporatiefase*: de organisatie gaat daadwerkelijk werken in de nieuwe situatie;
6. *internalisatiefase*: de nieuwe werkwijze wordt onderdeel van de dagelijkse praktijk en routine in de organisatie.

Door inzichtelijk te maken in welke fase de implementatie zich bevindt, wordt nauwkeuriger bepaald of de implementatie tijdig voltooid zal worden en wat nodig is om de implementatie te bevorderen.

Het Eindbeeld 2010 wordt volgens de onderzoekers behaald wanneer de implementatie zich in de internalisatiefase bevindt.

3.1.3 Aanpak van het onderzoek

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door middel van een documentenstudie (zie bijlage 1) en 24 interviews met mensen uit het veld (zie bijlage 2). De tussentijdse onderzoeksresultaten en oplossingsrichtingen zijn besproken met de begeleidingsgroep (bijlage 2) en vervolgens in een werkconferentie aan de betrokkenen voorgelegd.

De werkconferentie had als doel de onderzoeksresultaten bij de stakeholders te verifiëren, de conclusies van het rapport op gemeenschappelijk draagvlak onder de stakeholders te toetsen en de globale richtingen voor het voortzetten van de implementatie te bepalen.

De laatste stap in het onderzoek is het opstellen van de definitieve rapportage, welke door het ministerie van VROM wordt aangeboden aan de Tweede Kamer.

Belangrijke kanttekening die bij de aanpak van het onderzoek moet worden geplaatst is dat het onderzoek gericht is op het startpunt van het BeteRZO programma in 2004 en de wijze waarop anno 2008 de doelen van het verbeterprogramma behaald zijn. In het onderzoek zijn de resultaten dus niet getoetst aan de nieuwe verwachtingen die er rondom het toezicht op het Brzo zijn ontstaan (denk aan de motie van de heer Aptroot om te komen tot één inspectiedienst, de discussie rondom de vormgeving van omgevingsdiensten, etc.).

3.2 Leeswijzer

Na de inleiding (hoofdstuk 1) en een korte beschrijving van de onderzoeksopzet (hoofdstuk 2), volgt in hoofdstuk 3 een beschrijving van de context van het onderzoek en een uitleg van de vertaling van de uitgangspunten van het BeteRZO programma in de afzonderlijke producten van het programma. Dit is de opmaat naar de resultaten van het onderzoek (hoofdstuk 4). Factoren die een stimulerende dan wel een remmende werking op de implementatie van het BeteRZO programma uitoefenen, zijn beschreven in hoofdstuk 5. De conclusies van het onderzoek zijn weergegeven in hoofdstuk 6.

Afsluitend volgen de bijlagen waarin een overzicht is gegeven van de bestudeerde literatuur (bijlage 1), de begeleidingscommissie en geïnterviewde personen van het onderzoek (bijlage 2), een overzicht van de onderzoeksvragen, welke in het onderzoek centraal hebben gestaan (bijlage 3) en een begrippenlijst (bijlage 4).

4 Context: Brzo- en BeteRZO

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de context van het programma BeteRZO. Vervolgens wordt ingegaan op de geschiedenis van het programma. In het daarop volgende worden de producten van het programma beschreven.

4.2 Het veld

Kijkend naar de uitvoering van het Brzo'99, waar hebben we het dan over?

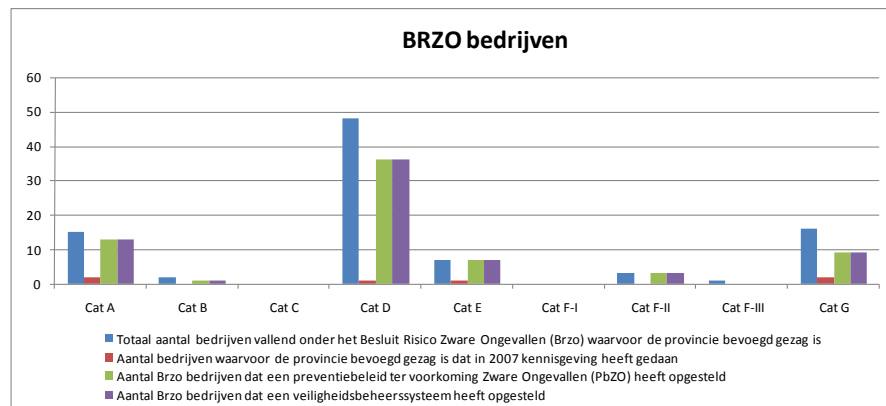
Het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99) is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II richtlijn. Het Brzo'99 integreert wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader. De doelstelling van het besluit is de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. Het Brzo stelt hiertoe eisen aan de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Daarnaast wordt in het Brzo'99 de wijze waarop de overheid daarop moet toezien geregeld.

Het toezicht op de Brzo-bedrijven wordt uitgevoerd door het bevoegd gezag Wet Milieubeheer (externe veiligheid), de Arbeidsinspectie (arbeidsomstandighedenwet) en het bevoegd gezag Brandweerwet en Wet rampen en zware ongevallen (vanaf hier genoemd de brandweer, Brandweerwet en de Wet Rampen en Zware Ongevallen⁴). In een enkel geval spelen het bevoegd gezag Wet verontreiniging oppervlaktewateren, het Waterschap en Rijkswaterstaat een rol.

Eind 2008⁵ waren er 433 Brzo-bedrijven in Nederland, waarvan 173 PBZO-plichtige en 260 VR-plichtige bedrijven. Om een beeld te geven van de verdeling van Brzo-bedrijven over categorieën en het aantal bedrijven wat een veiligheidsbeheersysteem (vbs) heeft opgesteld, zijn gegevens van de IPO monitor 2007 weergegeven (figuur 1). Kanttekening bij deze figuur is dat niet alle provincies gegevens hebben aangeleverd. Onderstaande gegevens hebben betrekking op 92 Brzo-bedrijven. Van de 92 Brzo-bedrijven heeft 75% een PBZO document en een werkend vbs opgesteld. Dit geldt met name voor de categorie A (Energie industrie), D (Chemische industrie) en G (Niet in IPPC genoemde bedrijfstakken/inrichtingen) bedrijven.

⁴ Het bevoegd gezag Brandweerwet en Wet rampen en zware ongevallen is voor de meeste in het kader van het BRZO relevante artikelen het college van B en W. Als de Wet veiligheidsregio's wordt aangenomen verschuiven deze bevoegdheden naar het bestuur van de veiligheidsregio. Het betreft met name het toezicht op de bedrijfsbrandweer en de informatieverplichtingen van bedrijven m.b.t. de voorbereiding van de rampenbestrijding, en de voorbereiding op het voorkomen, beperken en bestrijden van branden, ongevallen, rampen en crises en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing.

⁵ Gegevens afkomstig uit informatiesysteem GIR-BRZO



Figuur 1: aantal BRZO- bedrijven waar de provincie bevoegd gezag voor is

4.3 Het programma BeteRZO

Naar aanleiding van een kritische evaluatie van de uitvoering van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99)⁶ en een onderzoek van de VROM Inspectie⁷ naar de uitvoering van het Brzo door gemeenten en provincies, heeft het Ministerie van VROM een verbeterprogramma geïnitieerd onder de naam BeteRZO.

Het programma is in 2004 gestart. De ontwikkelde producten zijn in 2006 door het Ministerie van VROM overgedragen aan het IPO. De implementatie en beheer van de producten uit het programma gebeurt onder de coördinatie van het Landelijk regieteam Brzo (LAT Brzo) waarin de betrokken partijen vertegenwoordigd zijn. De beoogde verbeteringen moeten in 2010 worden gerealiseerd.

Als kader en basis voor het programma dienden de uitkomsten van de Keizerskroonconferenties. Tijdens de Keizerskroonconferenties (I tot en met III) zijn betrokken partijen bij elkaar gekomen naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatieonderzoeken.

Tijdens de eerste Keizerskroonconferentie, hebben zij een gezamenlijke probleemanalyse gedaan, een gezamenlijke ambitie en mogelijke oplossingsrichtingen bepaald voor verbetering. De probleemanalyse zoals de Keizerskroon I werd vastgesteld⁸ noemt de volgende vijf problemen:

1. Onheldere toedeling van de bestuurlijke verantwoordelijkheden is nadelig bij met name de beoordeling van het veiligheidsrapport (VR).
2. Het één loketmodel blijkt onvoldoende toegepast te worden: procesafspraken ontbreken.
3. Er is een ontoereikend toetsingskader voor de beoordeling van de veiligheid van bedrijven: teveel diversiteit van normen.
4. Er zijn geen kwaliteitsnormen voor overheid en inspecteurs, er zijn geen landelijke leerprocessen.
5. Er is sprake van een onduidelijke verhouding tussen overheid en bedrijfsleven (verantwoordelijkheidstoedeling).

⁶ Cap Gemini, Werk aan uitvoering: interdepartementale evaluatie Brzo'99, 2004

⁷ Ministerie van VROM, Uitvoering Besluit risico's zware ongevallen 1999: onderzoek naar de uitvoering door het bevoegd gezag Wm en (VR-plichtige) bedrijven, 2003

⁸ Ministerie van VROM, Communiqué Keizerskroonconferentie, 25 september 2004

De centrale conclusie van Keizerskroon I was: de uitvoering van het Brzo moet en kan beter, het samenspel tussen overheden kan efficiënter.

Vervolgens hebben de partijen tijdens de conferentie, een doelstelling en ambities geformuleerd voor de verbetering van de overheidsprestaties op de uitvoering van het Brzo door bedrijven, het zogenaamde 'Eindbeeld 2010'.

Het *doel* van de verbeteringen is de naleving van het Brzo door bedrijven te verbeteren en zodoende de veiligheid te verhogen. In het Eindbeeld komt de ambitie tot uitdrukking dat de betrokken overheidspartijen willen voldoen aan de kwaliteitscriteria in de uitvoering van het Brzo in 2010. Deze kwaliteitscriteria zijn 'tijdig', 'eenduidig', 'uniform', 'juist' en 'rechtvaardig' toezicht⁹.

Ook werd als randvoorwaarde vastgesteld dat verbeteringen zouden worden gerealiseerd binnen de huidige bevoegdheidsstructuur van samenwerkende overheidsinstanties.

Als gevolg van deze randvoorwaarde is de focus sterk op het gezamenlijk toezichthouden gelegd en veel minder op de eigen werkprocessen van de individuele overheidsinstanties, zoals vergunningverlening en handhaving.

Op grond van de conclusies en doelen geformuleerd tijdens de Keizerskroonconferentie, werd het verbeterprogramma BeteRZO uitgewerkt¹⁰. De geconstateerde verbeterpunten zijn in het programma BeteRZO vertaald in een aantal producten¹¹:

- betere begrippenkaders, heldere afspraken: Werkwijzer BRZO in boekvorm en op de website;
- uniform toe te passen inspectiemethode: NIM, onderdeel van de Werkwijzer;
- betere verhouding overheid-bedrijfsleven: Toezichtsmodel;
- betere landelijke coördinatie: Landelijk Regieteam (LAT) BRZO;
- betere instrumenten voor de uitvoering: nieuw RIB/PGS 6, wetswijziging;
- meer kwaliteit overheidsorganisaties: Maatlat Kritieke Massa en follow-up;
- betere kennisuitwisseling en opleiden van medewerkers: NIM opleiding;
- heldere monitoring en uniformiteit.

Naast instrumenten ontwikkeld binnen het programma, is ook de wetgeving op onderdelen aangepast. Zo is bijvoorbeeld het oordeel geschrapt van het bevoegd gezag over de risico's en beheersing daarvan middels het Veiligheidsrapport.

Tijdens de drie Keizerskroonconferenties zijn de ambitie en oplossingsrichtingen tegen het licht gehouden en, wanneer nodig, bijgesteld.

De beoogde verbeteringen en daarop aansluitende producten die zijn ontwikkeld binnen het programma, kunnen worden gecategoriseerd onder drie noemers:

1. *de samenwerking* tussen inspecterende overheden onderling en tussen inspecterende overheden en de bedrijven;
2. *de deskundigheid* van de inspecteurs;
3. *de communicatie* tussen de inspecterende overheden onderling en tussen de inspecterende overheden en de bedrijven.

⁹ Communiqué Keizerskroonconferentie, blz. 4.

¹⁰ <http://www.Brzo99.nl>

¹¹ www.Brzo99.nl. Voor een uitleg van de begrippen zie bijlage 4

Deze noemers vormen de leidraad voor het volgende hoofdstuk: de resultaten van het programma BeteRZO.

5 De resultaten van BeteRZO

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten en resultaten van het programma BeteRZO beschreven.

Per eerder gedefinieerde categorie (samenwerking, deskundigheid en communicatie) worden achtereenvolgens beschreven:

1. het uitgangspunt: de resultaten van de evaluaties in 2004 die de aanzet en het uitgangspunt voor de beoogde verbeteringen vormden;
2. de huidige stand van zaken: algemene conclusies over de resultaten tot nu toe op het gebied van samenwerking, deskundigheid en communicatie;
3. de producten: per product wordt een beschrijving gegeven van het product zelf en de resultaten van deze tussenevaluatie.

De voorliggende tussenevaluatie biedt inzicht in de huidige resultaten van het programma BeteRZO. Het huidig inzicht moet uiteindelijk leiden tot een prognose over het behalen van het Eindbeeld in 2010. Om te bepalen of het Eindbeeld in 2010 wordt gehaald, is als eerste stap in het onderzoek gekeken hoe de vertaalslag van kritische punten uit de evaluaties van 2004 naar het programma BeteRZO is gemaakt. Deze vormen de uitgangspunten en de startpositie van het programma. De resultaten zoals geconstateerd in deze tussenevaluatie, worden afgezet tegen deze uitgangspunten van het programma.

De huidige stand van zaken is bepaald op grond van de resultaten van het onderzoek voor deze tussenevaluatie.

De producten van het programma BeteRZO zijn in dit hoofdstuk verdeeld naar hun primaire bijdrage aan de verbetering: verbetering van de samenwerking, verbetering van deskundigheid of verbetering van communicatie.

5.2 Samenwerking

5.2.1 Uitgangspunt: resultaten evaluaties 2004

In 2004 werd geconcludeerd dat de samenwerking tussen bedrijven en overheden en tussen overheden onderling sinds de invoering van het Brzo'99, is verbeterd. Echter, de samenwerking functioneerde nog onvoldoende. Het één loketprincipe dat met het Besluit werd beoogd was onvoldoende uitgewerkt en werkte nog onvoldoende. De inspectiediensten stemden hun taken onvoldoende op elkaar af. Hierdoor was de inspectielast relatief groot en traden er tegenstrijdigheden op in de bevindingen van de verschillende inspectiediensten.

Dat het één loketprincipe en de daarmee samenhangende samenwerking onvoldoende van de grond kwam, werd mede veroorzaakt doordat de coördinatiegroepen en afstemmingsoverleggen, gericht op samenwerking, onvoldoende op elkaar waren afgestemd.

Daarnaast was er sprake van regionale verschillen ten aanzien van de wijze waarop de inspecties op de Brzo-bedrijven waren georganiseerd. Tenslotte was er onduidelijkheid in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de betrokken partijen.

5.2.2 Huidige stand van zaken: algemene conclusie

Ten opzichte van het startpunt, de uitkomsten van de evaluaties uit 2004, is de samenwerking tussen overheidsdiensten en tussen de inspecterende instanties en de bedrijven sterk verbeterd.

Inspectiediensten werken samen bij het Brzo-toezicht en doen dat volgens een redelijk eenduidig toegepaste structuur. Deze eenduidige structuur leidt tot een meer eenduidig optreden van de overheid richting bedrijven en een lagere inspectielast voor bedrijven.

Deze eenduidige structuur wordt ondersteund door de Werkwijzer en de Nieuwe Inspectiemethodiek (NIM) en gemonitord en gestuurd door het LAT Brzo.

Door de nauwe samenwerking in de opzet, uitvoering en rapportage van de inspectie, wordt de inspectie beperkt tot één periode waarin de verschillende inspectiediensten als team de inspectie uitvoeren en waarna zij de inspectie met één rapport afronden. Dit wordt door bedrijven als prettig ervaren.

Verder is er sprake van een gezamenlijke voorbereiding door de drie inspecterende diensten. Deze gezamenlijke voorbereiding resulteert in een gezamenlijke inspectieagenda. Deze biedt het geïnspecteerde bedrijf vooraf helderheid over de periode en de onderwerpen van inspectie. Voordeel volgens bedrijven is dat zij zich beter kunnen voorbereiden op de inspectie, meer duidelijkheid is welke medewerkers beschikbaar moeten zijn voor de inspectie. Dit betekent ook minder inzet van het bedrijf tijdens de inspectie, omdat vooraf duidelijk is op welke werknemers tijdens de inspectie een beroep moet worden gedaan.

De samenwerking beperkt zich nog vooral tot samenwerking tussen maatlatorganisaties die binnen een bepaald gebied opereren. Per gebied werken medewerkers van de Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie), het bevoegd gezag Wm en de brandweer met elkaar samen als inspectieteams. Dit leidt ertoe dat zich wel regionale verschillen voordoen in de wijze waarop teams de Werkwijzer en de NIM toepassen. Bedrijven die landelijk georganiseerd zijn, worden daarom nog wel geconfronteerd met een overheid met verschillende gezichten. Deze verschillen zijn echter veel kleiner dan in 2004 omdat iedereen de Werkwijzer en de NIM hanteert.

Landelijk georganiseerde bedrijven worden ook nog steeds geconfronteerd met een relatief hoge inspectielast door dubbelingen in inspecties. Dit omdat bij elke individuele vestiging ook die zaken worden bekeken die het bedrijf landelijk heeft bepaald en bij elke vestiging het zelfde zijn. De samenwerking tussen inspectiediensten is nog niet zover dat inspecties van landelijk gevestigde bedrijven ook landelijk wordt gecoördineerd. Hiertoe is echter wel een begin gemaakt. De inspecties van inrichtingen van de Gasunie worden landelijke gecoördineerd. Dit wil zeggen dat die zaken die vastliggen voor de het hele bedrijf niet per inrichting maar voor alle inrichtingen tegelijk geïnspecteerd worden.

Overigens tekenen zich ook de eerste interregionale samenwerkingsverbanden af. Zo werken de maatlatorganisaties van het bevoegd gezag Wm van de provincie Zeeland, Brabant en Limburg met elkaar samen en wisselen onderling medewerkers uit. Ook in Noord-Nederland (Friesland, Groningen, Drenthe) en de provincie Zuid-Holland wordt door inspectiediensten interregionaal de samenwerking gezocht.

5.2.3 De producten

Om de samenwerking tussen partijen in het toezicht op de Brzo-bedrijven te verbeteren zijn in het programma BeterZOO de volgende ondersteunende structuur en producten ontwikkeld:

- het LAT Brzo;
- de Werkwijzer;
- de Nieuwe Inspectiemethodiek (NIM).

Per product volgt een beknopte beschrijving van de aard en doelstellingen van het product. Vervolgens worden, per product, de resultaten van deze tussenevaluatie beschreven. Bij de beschrijving van deze resultaten wordt eerst gegaan om de positieve bijdrage van het product aan de samenwerken. Vervolgens wordt ingegaan op de aandachtspunten voor vervolg, die uit de evaluatie naar voren komen

Het LAT Brzo: beschrijving

Het LAT Brzo bestaat uit vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, de Brandweer (NVBR), de VNG, de beleidsdepartementen (BZK, SZW, VROM) en heeft het IPO als voorzitter. Het LAT Brzo is in 2006 geïmplementeerd.

Doel van het LAT Brzo is de bevordering van een goede uitvoering van gezamenlijke taken in het Brzo. Dit doet het LAT Brzo door de inspectiediensten te ondersteunen bij de implementatie van het programma BeterZOO en te zorgen voor de landelijke coördinatie, doorontwikkeling van producten, informatievoorziening, het aanbieden van opleidingen en monitoring. Ook bevordert het LAT Brzo een uniforme beoordeling van bedrijven door het vaststellen van begrippen, toetsingskaders en door uitvoerende overheden op eigen verzoek inhoudelijk te adviseren. Verder kan het LAT Brzo desgevraagd bemiddelen bij conflicten tussen overheden.

Het LAT Brzo: huidige stand van zaken

Een positieve bijdrage aan de samenwerking

Het LAT Brzo levert in een aantal opzichten een positieve bijdrage aan de samenwerking tussen de inspectiediensten van Brzo-bedrijven.

In de eerste plaats door een breed draagvlak voor het verbeterprogramma te creëren. Dit doet het LAT Brzo door een brede vertegenwoordiging uit de hoek van het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie en de brandweer in de regio- en portaalgroep en in de werkgroepen op te nemen. De afspraken die binnen dit gremium worden gemaakt wordt hierdoor landelijk gewicht toegekend. Daar waar de afspraken onvoldoende worden nageleefd, kreeg het LAT Brzo eerder bijval uit politieke hoek¹².

¹² Zo riep toenmalig Staatssecretaris Van Geel organisaties op om voor maart 2007 aan de Maatlatcriteria te voldoen, om zo het toezicht op Brzo- bedrijven naar een hoger plan te brengen (Brief Staatssecretaris van Geel, kenmerk EV/2005.122.432, 21 juni 2005)

Daarnaast zorgt het LAT Brzo voor de landelijke coördinatie van het programma BeteRZO en ondersteunt het platform de samenwerking tussen inspecteurs door de uitrol van uniforme werkwijzen en bijbehorende werkprocesbeschrijvingen. Tevens organiseert het LAT jaarlijkse netwerkdagen waarop de Brzo-inspecteurs bijeen komen.

Het LAT faciliteert en organiseert ook opleidingen en informatievoorziening om de verschillende inspecteurs op een gelijk (en samen hoger) deskundigheidsniveau te brengen.

Aandachtspunten

Verbeteringen voor het LAT Brzo zitten met name in het aanleveren van monitoringgegevens welke een beeld geven van de kwantitatieve prestaties van het programma BeteRZO. Voorbeeld hiervan is inzicht in de kosten van uitvoering van inspecties zoals deze nu plaats vinden.

Een tweede punt van aandacht is de mate waarin het LAT actief sturing kan geven aan de samenwerking en samenhang in de Brzo-inspecties. Het LAT Brzo heeft geen formele sturingsmacht en moet het bij de naleving van afspraken grotendeels hebben van de goodwill van de betrokken partijen. Dit heeft als beperking dat het LAT niets kan afdwingen en daarom geen grip heeft op organisaties die niet zorgvuldig omgaan met de geboden instrumenten zoals de NIM, het Toezichtmodel of de normen voor deskundigheid zoals gesteld in de Maatlat. Een deel van de geïnterviewden geeft aan dat dergelijke sturing wel wenselijk kan zijn.

Een derde aandachtspunt is de mate waarin het LAT haar positief stimulerende rol speelt. Deze mag volgens geïnterviewden duidelijker tot uitdrukking komen. In de werkconferentie van 13 januari jl. wordt deze stelling onderschreven. Inspecteurs geven meer van het LAT te willen horen over zaken die van belang zijn bij de uitvoering van Brzo-inspecties. Voorbeeld hiervan is de ontwikkelingen die er momenteel spelen rond toezicht op Brzo zoals de Omgevingsdiensten, de Front Office Chemie, etc.

Voor bedrijven is het LAT vaak nog onzichtbaar. Uit de BTO 2008 blijkt dat een kleine meerderheid van de bedrijven (56%) bekend is met het LAT Brzo. Dit is een aandachtspunt voor het platform dat niet alleen ondersteuning kan bieden aan de Brzo-inspecteurs, maar ook voor bedrijven van toegevoegde waarde kan zijn. Het LAT kan een meer prominente rol spelen in de communicatie tussen Overheid en bedrijfsleven. Zo biedt het LAT Brzo-bedrijven informatie over de ontwikkelingen in het veld, de wijze waarop inspecties plaatsvinden en waar op gelet wordt. Ook ondersteunde het LAT Brzo-bedrijven door het aanleveren van een uniform begrippenkader en nieuwe rapportage en implementatieverplichtingen (RIB/PGS6), die bedrijven houvast bieden bij het opstellen van VR's en het maken van rampen en ongevalsscenario's. Niet alle bedrijven zijn op de hoogte van de bron van deze middelen.

De bedrijven die wel bekend zijn met het LAT Brzo kennen de website van het LAT Brzo (www.brzo99.nl) een positieve beoordeling toe (80%). Eenzelfde score krijgt de LAT-nieuwsbrief, die echter bij een kleinere groep bedrijven bekend is.

De Werkwijzer: een beschrijving

De Werkwijzer is een bundeling van de wet- en regelgeving van toepassing bij Brzo-inspecties, een afbakening van wettelijke taken voor de verschillende inspectiediensten en procesbeschrijvingen voor gezamenlijke taken en de NIM. De werkwijzer biedt tevens een basis voor werkprocessen binnen de individuele inspectiediensten.

De Werkwijzer biedt houvast voor de samenwerking en het behoud van de kwaliteit van inspectietaken, door de uniformering van taken en rollen van inspecteurs en de beschrijving van bruikbare werkprocessen. Daarnaast is in de Werkwijzer de één loketgedachte uitgewerkt.

De Werkwijzer is te downloaden via de internetsite www.Brzo99.nl en als handboek verkrijgbaar. In het najaar van 2005 is het eerste concept van de Werkwijzer gepresenteerd. In 2008 is de Werkwijzer geactualiseerd en is een tweede versie uitgebracht. De eerste versie van de Werkwijzer bevatte nog de nodige ongemakken, waardoor een tweede, geactualiseerde versie is ontwikkeld.

De Werkwijzer: huidige stand van zaken

De Werkwijzer als geheel is vooral een naslagwerk waarin met name zaken relevant voor de NIM in worden gebruikt. Voor de geïnterviewden ligt de belangrijkste meerwaarde van de Werkwijzer in een onderdeel, de NIM. De effecten van de Werkwijzer komen daarom ook het meest tot uitdrukking in de effecten van de NIM op de samenwerking tussen inspectiediensten.

De NIM: een beschrijving

De NIM is onderdeel van de Werkwijzer en biedt een stramien volgens welke de inspecteurs de Brzo-inspecties moeten uitvoeren.

De NIM was in 2006 gereed. Eind 2008 is een hernieuwde versie van de NIM uitgebracht, de NIM 2.0. De NIM 2.0 is eenvoudiger in gebruik en vertoont meer samenhang, aldus de website van het LAT Brzo. Daarnaast is de hernieuwde NIM uitgebreid met inspectiemodules voor themagerichte inspecties en rampenbestrijding.

Bij de ontwikkeling van de NIM zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. De NIM:

- ondersteunt en faciliteert de samenwerking tussen betrokken overheden actief door één geïntegreerde overheidsbenadering;
- biedt een gesloten structuur voor de logische uitvoering van opeenvolgende inspecties bij één bedrijf¹³;
- realiseert een landelijk toegepaste werkwijze waarin gemaakte keuzes transparant zijn;
- zorgt voor een inspectiewerkwijze die leidt tot een gelijke waardering van soortgelijke situaties;
- beloont bedrijven voor goede veiligheidsprestaties;
- faciliteert processen die door de betrokken overheden op basis van inspectieresultaten worden opgestart;
- stimuleert bedrijven door vooraf duidelijkheid te scheppen en een goede bedrijfsvoering met minder inspectielast te belonen.

De NIM beidt zowel inhoudelijk als procesmatig een structuur waarlangs de inspecties worden uitgevoerd. De NIM staat beschreven in de Werkwijzer en inspecteurs worden in de aanpak opgeleid tijdens de NIM-opleiding.

¹³ Volgens de NIM wordt de aanpak van inspecties gestructureerd vanuit het Meerjareninspectieplan (MIP). Het MIP beschrijft over een periode van vijf jaar de inspectieonderwerpen per bedrijf. De inhoud van het MIP is afgeleid uit het (regionaal gebonden) bestuurlijk inspectieprogramma (BIP). Op basis van de in het MIP vastgestelde uitgangsgesgevens worden de inspecties voorbereid en uitgevoerd.

De belangrijkste inhoudelijke structuur die de NIM biedt zijn de elementen (de vijf hoofdvragen bij inspectie) gerelateerd aan een veiligheidsbeheerssysteem dat wordt vereist voor Brzo-bedrijven. Deze elementen vormen de structuur voor het Meerjarig Inspectieplan (MIP) en de daaruit voortvloeiende inspectieagenda's die voorafgaand aan de inspectie, aan een bedrijf worden toegestuurd. Daarnaast vormen de elementen van het Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) de hoofdstructuur voor het gezamenlijk inspectierapport dat tot stand komt in het systeem, de Gemeenschappelijke Inspectie Rapportage (GIR).

De procesmatige structuur die de NIM biedt zijn het MIP, de inspectieagenda, de kick off bijeenkomst van het inspectieteam en medewerkers van het te inspecteren bedrijf, de close-out meeting waarin het bedrijf wordt geïnformeerd over de inspectiebevindingen en het inspectierapport waarin de bevindingen op schrift zijn gesteld.

De Inspectieagenda, kick off en close-out en het gezamenlijk inspectierapport komen in paragraaf 4.4 aan bod. De resultaten van de NIM als geheel en de overige instrumenten komen hieronder aan de orde.

NIM: huidige stand van zaken

Een positieve bijdrage aan de samenwerking

De NIM heeft een positieve impuls gegeven aan de samenwerking tussen het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie en de brandweer, doordat de NIM inderdaad concrete handvatten biedt voor de gezamenlijke voorbereiding, uitvoering en nazorg van een Brzo-inspectie. Deze constatering wordt ondersteund door de resultaten uit het BTO (2008), waar 87% van de respondenten de samenwerking tussen de inspectiediensten als goed tot redelijk bestempeld.

De NIM leidt tot meer uniformiteit doordat er een vast stramien in de uitvoering van inspecties wordt gehanteerd. Daarnaast leidt de NIM tot een afname van het aantal inspectiebezoeken voor het bedrijf en tot kleinere inspectieteams. Waar eerst drie inspectiediensten veelal tijdens een inspectie afzonderlijk eigen aandachtspunten doorliepen, bezoekt nu één inspectieteam van 3 á 4 inspecteurs met een gezamenlijk inspectieplan het bedrijf.

De NIM leidt er ook toe dat inspecteurs van verschillende inspectiediensten elkaar en elkaars werkwijze beter leren kennen. Volgens geïnterviewden zit het succes van een goede samenwerking voornamelijk in de onderlinge bekendheid en het onderling vertrouwen dat de inspecteurs in elkaar opbouwen. Een goed voorbeeld hiervan is de provincie Zeeland, waar de inspecteurs van verschillende inspectiediensten ook al voor de implementatie van het programma BeteRZO met elkaar samenwerkten. Nu de inspecteurs van zowel het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie als de brandweer erg goed op elkaar zijn ingespeeld verloopt de samenwerking naar volle tevredenheid en worden er vooruitstrevende stappen gezet om de samenwerking nog verder uit te breiden. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking op het terrein van de vergunningverlening en handhaving en de uitwisseling van inspecteurs tussen meerdere provincies, zoals bijvoorbeeld in de regio Zuid gebeurt.

Dat de inspecties nu volgens een vast stramien vorm en inhoud krijgen is de succesformule van de NIM. Onderdeel van dit vaste stramien zijn de Meerjareninspectieprogramma's (MIP's), de inspectieagenda met de kickoff en close-out meeting en de oplevering van de gezamenlijke inspectierapportage. Hieronder zijn de instrumenten in het kader van de NIM kort toegelicht.

In de voorbereidende fase spelen de MIP's een belangrijke rol¹⁴. In het MIP zijn de inspectieonderwerpen voor de komende vijf jaar opgenomen. Het MIP biedt een heldere focus op basis waarvan de inspectiediensten hun inspecties kunnen inplannen. Zodoende kan er voor ieder inspectiebezoek voortijdig een gezamenlijke inspectieagenda worden opgesteld. Tussentijdse bijstelling van het MIP is nodig om het document actueel te houden. Vaak wordt dit gedaan. Echter, uit de interviews komt naar voren dat dit nog niet bij ieder inspectieteam tot één van de routine taken behoort.

Het MIP is de basis voor de planning van inspecties. Voorafgaand aan een inspectie wordt een gezamenlijke inspectieagenda voor een bedrijf opgesteld. Dit gebeurt op basis van het MIP. De inspectieagenda biedt een belangrijk voorbereidingsdocument voor het te inspecteren bedrijf. Deze kan op basis van de vooraf toe gezonde inspectieagenda bepalen wanneer medewerkers en documenten beschikbaar moeten zijn voor het inspectieteam. Omdat de inspectieagenda ook kenbaar maakt welke onderwerpen wel en niet worden meegenomen in de inspectie, biedt de agenda het bedrijf ook de mogelijkheid efficiënt te bepalen welke medewerkers en documenten tijdens de inspectie aanwezig moeten zijn. Dit heeft een positief effect op de toezichtslast aldus geïnterviewde bedrijven.

Twee standaard onderwerpen op de inspectieagenda zijn de kick off meeting bij aanvang van de inspecties op het bedrijf en de close-out meeting aan het einde van het inspectiebezoek. Tijdens deze twee momenten komen inspectieteam en de SHE manager van het bedrijf samen om de start en het resultaat van de inspectie te bespreken. De inspectieagenda brengt meer uniformiteit in de wijze van inspecteren. Echter, dat er nog verschillen zichtbaar zijn in de uitvoering van de verschillende inspectieonderdelen, zoals de close-out meeting, komt in paragraaf 4.4 aan bod.

Over het algemeen gaan de inspecteurs, met uitzondering van de gezamenlijke kick off en close-out meeting, tijdens de inspectie ieder hun eigen weg. In dat opzicht zien de bedrijven dat de 'zuilen' in stand worden gehouden. Er zijn echter uitzonderingen hierop. In een enkel geval, ondersteunen de inspecteurs elkaar tijdens de inspecties door bijvoorbeeld voor elkaar te notuleren. De inspecteurs geven tijdens interviews aan dat dit positieve effecten oplevert. Met name ten aanzien van het aanleren van vaardigheden: het stellen van vragen, doorvragen, etc.

De laatste stap in de inspectie is het opstellen van de gezamenlijke inspectierapportage. Middels de internetapplicatie GIR¹⁵ wordt één inspectierapport opgeleverd. Hierdoor is het aantal tegenstrijdigheden in inspectierapportage afgenomen. Het opleveren van een gezamenlijk inspectierapport komt hierdoor de uniformiteit van het rapporteren, maar ook de rechtvaardigheidsbeleving van de inspectie ten goede. Zowel door de inspecterende overheden als door de bedrijven wordt dit als een groot pluspunt ervaren.

¹⁴ Alle provincies beschikken over een MIP, aldus het onderzoek van het LAT Brzo 'De Foto van de Maatlat' van mei 2007.

¹⁵ GIR staat voor Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte. Deze online inspectiedatabase stelt de inspectieteams in staat om gezamenlijk een inspectie voor te bereiden en af te ronden. Iedere inspectiedeelneemer heeft vanaf zijn eigen werkplek toegang tot het inspectiedossier en kan hier informatie in opslaan.

Aandachtspunten

Aandachtspunten van de NIM zijn:

- de regionale verschillen in het toepassen van de NIM;
- het té star hanteren van de NIM bij inspecties;
- de irritatie over de bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de GIR.

De zuidelijke provincies zijn een voorbeeld van provincies waar de samenwerking naar tevredenheid verloopt en welke vooruitstrevend is op een aantal vlakken. Hoewel de positieve voorbeelden steeds meer navolging krijgen in het land, blijven er verschillen ontstaan in de wijze waarop de samenwerking door verschillende organisaties wordt vormgegeven. Bijvoorbeeld waar het gaat om het betrekken van de vergunningverlening en handhaving, om de uitwisseling van inspecteurs tussen provincies, de samenwerking tijdens inspecties en de uitvoering van de close-out meeting. De bedrijven die op meerdere plekken in Nederland een vestiging hebben worden nog met de verschillen geconfronteerd. In interviews en tijdens de Werkconferentie wordt daarom gepleit voor verdere standaardisatie van werkprocessen en rolinvulling. Daarnaast is een keerzijde van de positieve effecten van de NIM dat uniforme concepten uit de methodiek te star worden gehanteerd. Het gaat hierbij met name om de toepassing van de checklisten, welke onderdeel uitmaken van de methodiek. Met name minder ervaren inspecteurs zijn geneigd om de checklist punt voor punt af te werken en onvoldoende op bepaalde situaties door te vragen. Gevolg hiervan is dat het vbs als geheel onvoldoende wordt voorzien, doordat de inspecteurs zich voornamelijk op de afzonderlijke details richten.

Daarnaast zijn de geïnterviewden kritisch over de toepasbaarheid van de internetapplicatie GIR, een onderdeel van de NIM. De GIR wordt door een meerderheid van de geïnterviewden als gebruiksonvriendelijk bestempeld, wat afbreuk doet aan het draagvlak om te werken met het systeem. Eén van de genoemde oorzaken hiervan is dat de inspecteurs veel tijd moeten spenderen aan de opmaak van het gezamenlijk inspectierapport wat middels GIR gegenereerd wordt.¹⁶

Over de wijze waarop de resultaten vervolgens in de gezamenlijke inspectierapportage terecht komen (de lay out en weergave van resultaten) zijn de geïnterviewden verdeeld positief. Daar waar een klein aantal geïnterviewde inspecteurs aangeeft dat het toeschrijven naar een gezamenlijke conclusie leidt tot een abstractere beoordeling en daarmee een vagere eindconclusie, geeft een groter deel van de geïnterviewde inspecteurs aan dat de nieuwe opzet (van waarneming, naar beoordeling, naar eindconclusies) hen dwingt om hun eindconclusie goed te doordenken en beter op de praktijk te laten aansluiten.

5.3 Deskundigheid

5.3.1 Uitgangspunt: resultaten evaluaties 2004

De evaluaties in 2004 waren kritisch over de deskundigheid van inspectiemedewerkers. Dit gebrek aan deskundigheid zou te wijten zijn aan een gebrek aan kennis bij inspecteurs en aan ondersteuning door middel van informatie, hulpmiddelen en eenduidige normstellingen en criteria voor de uitvoering van het Brzo.

¹⁶ Inmiddels is een nieuwe versie van de GIR in gebruik genomen waarin een groot aantal gebruikerswensen zijn verwerkt. Het functioneren van deze versie is nog niet getoetst.

Dit gebrek aan deskundigheid leidde tot onvoldoende kwaliteit van inspecties en inspectierapportages. De uitkomsten van de inspectie sloten bijvoorbeeld onvoldoende aan bij de praktijk van bedrijven (de interne processen en het veiligheidsbeheerssysteem).

5.3.2 Huidige stand van zaken: algemene conclusie

Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat de deskundigheid van inspecteurs het fundament is van de kwaliteit van de inspecties. Alle geïnterviewden zijn het er ook over eens dat door de introductie van de maatlatorganisatie en de ontwikkeling van de NIM-opleiding, de inspectiediensten en de inspecteurs beter zijn toegerust om inspecties uit te voeren. De deskundigheid is toegenomen, aldus al de geïnterviewden.

Deze conclusie komt ook naar voren uit het BTO: hieruit komt naar voren dat de deskundigheid van de inspecteurs in meerderheid als goed (Arbeidsinspectie: 80%, bevoegd gezag WM: 51%, de brandweer: 58%) of redelijk (Arbeidsinspectie: 16%, bevoegd gezag WM: 33%, brandweer: 21%) wordt beoordeeld.

De Maatlat BRZO borgt een zekere basisdeskundigheid van inspectieorganisaties en -medewerkers omdat de Maatlat minimum eisen aan stelt de deskundigheid aanwezig binnen inspectieorganisaties en aan de inspectiemedewerkers die Brzo-inspecties uitvoeren. De inspecterende overheden hebben meer kritieke massa gekregen om gekwalificeerde en ervaren inspecteurs naar Brzo-bedrijven te sturen.

Hetzelfde geldt voor de verplichte NIM-opleiding. Omdat alle inspecteurs deze opleiding hebben gevolgd, beschikken zij allemaal over een bepaalde basiskennis.

Aandachtspunt is echter dat de kwaliteit van de maatlatorganisaties verschilt en wisselt. Met name de kleinere maatlatorganisaties zijn kwetsbaar. Deze maatlatorganisaties dreigen onder het niveau van de Maatlat te dalen op het moment dat één van de gekwalificeerde inspectiemedewerkers vertrekt. Daarnaast hebben inspecteurs binnen deze kleine maatlatorganisaties minder mogelijkheden om inspectie-ervaring op te doen en kennis in de organisatie te delen waardoor er weinig deskundigheidsontwikkeling mogelijk is. Omdat de kleine maatlatorganisaties kwetsbaar zijn, geeft een aantal geïnterviewden aan de Maatlat te laag te vinden omdat deze te weinig borging biedt voor deskundigheid.

Uit de evaluatie blijkt dat binnen de brandweerorganisaties een discussie is gevoerd over de omvang van de maatlatorganisaties. Deze discussie werd gevoerd vanuit twee rolopvattingen. De twee verschillende rolopvattingen leidden tot twee manieren voor de invulling van een gewenste maatlatorganisatie.

Eenzijds waren er brandweerorganisaties die wilden streven naar schaalvergroting in het toezicht op de Brzo met het oog op vergroting en borging van deskundigheid. In deze optiek was de rol als toezichthouder die erop toeziet dat de regels worden nageleefd, leidend voor de wijze waarop de organisatie werd ingericht. Met deze visie werd gestreefd naar specialistische toezichthouders.

Anderzijds waren er brandweerorganisaties die de reikwijdte van de maatlatorganisaties wilden beperken tot een individuele Brandweerregio. Dit met het oog op de directe relatie tot de lokale repressie-organisatie en het lokaal gezag. In deze optiek was de rol als voorbereider van rampenbestrijding en repressie, leidend. In deze optiek werd veel waarde gehecht aan een nauwe relatie tussen de brandweermensen die toezicht uitvoeren op de Brzo-bedrijven.

Overigens is binnen verschillende maatlatorganisaties van de brandweer gezocht naar een organisatievorm die een compromis is tussen deze twee rolopvattingen. In het visiedocument BrandweerBRZO regio's, "Risico's beheersen, mens en omgeving beschermen" (2009), komt naar voren dat de brandweer BRZO regio's streven naar meer robuuste maatlatorganisaties. "De brandweerBRZO regio's staan voor een professionele taakuitvoering. Dat vereist een competente organisatie die tenminste voldoet aan de eisen van de Maatlat Brzo. De BrandweerBRZO regio's streven er naar in ruime mate aan deze eisen te voldoen", aldus het Visiedocument¹⁷.

Een derde aandachtspunt dat naar voren komt ten aanzien van de deskundigheid van inspecteurs, betreft hun auditvaardigheid. Dit is de vaardigheid het veiligheidsbeheerssysteem als geheel te kunnen doorgronden en vast te stellen waar in het systeem eventuele kwetsbaarheden zijn.

Met name de geïnterviewden uit de bedrijven geven aan dat inspectiemedewerkers soms te snel vanuit een waarneming conclusies trekken en onvoldoende doorvragen naar de relatie tussen de waarnemingen en de kenmerken van het veiligheidsbeheerssysteem van het bedrijf. Dit heeft tot gevolg dat de inspecteurs niet altijd doordringen tot mogelijke tekortkomingen in dit systeem, aldus de bedrijfsvertegenwoordigers. Zij vinden dit wel belangrijk omdat juist in de tekortkomingen in het systeem de meest effectieve verbeteringen voor de veiligheid schuilen.

5.3.3 Producten

Ter bevordering van de deskundigheid van de Brzo-inspecteurs zijn binnen het programma BeteRZO de volgende producten ontwikkeld:

- de Maatlat Kwaliteit Overheidsorganisaties (de Maatlat);
- de NIM opleiding.

De Maatlat: beschrijving

Een inspecterende overheidsdienst heeft een bepaalde kritieke massa nodig om de benodigde deskundigheid van inspecteurs te garanderen en de organisatorische borging van de continuïteit van de beschikbare kennis en ervaring te waarborgen. Zo is vastgesteld door de partijen vertegenwoordigd in de LAT.

Met de Maatlat kunnen inspectiediensten beoordelen of ze aan de eisen voldoen om het Brzo-toezicht goed uit te kunnen voeren. Concreet betekent dit voor:

- *de benodigde deskundigheid van medewerkers*: minimale opleidingseisen en deskundigheid op het gebied van procesvoering en procesbeveiliging, kennis van risicomanagement en risicomanagementinstrumentarium, en auditkennis en -ervaring met vbs;

¹⁷ Blz. 8, "Risico's beheersen, mensen en omgeving beschermen: gemeenschappelijke visie en agenda voor de toekomst" 18 januari, 2009

- *de organisatorische borging van de continuïteit van de beschikbare kennis en ervaring:* tenminste 2 á 3 volledige audits per jaar. Voor het op peil houden van de opleidingsmogelijkheden dient een organisatie jaarlijks vier Brzo-bedrijven te auditen.

Naast opleidingseisen, deskundigheid en organisatorische borging van de continuïteit van de beschikbare kennis en ervaring, zijn externe factoren van invloed op de benodigde kritieke massa van een organisatie. Naast het aantal bedrijven is dat de complexiteit van technische processen binnen te inspecteren bedrijven, de dynamiek van wijzigingen in het bedrijfsproces en de inspectiefrequentie.

In het najaar van 2005 is de Maatlat in werking getreden.

De Maatlat: huidige stand van zaken

De organisaties voldoen aan de Maatlat

Alle inspecterende overheidsorganisaties met een Brzo-verantwoordelijkheid voldoen aan de minimale kwaliteitscriteria van de maatlatorganisatie¹⁸.

De Arbeidsinspectie, welke landelijk georganiseerd is, voldeed vanaf de invoering van de Maatlat aan de criteria.

Het bevoegd gezag WM voldeed volgens het rapport 'De foto van de Maatlat' (2007) van het LAT Brzo, vanaf 2007 aan de criteria van de Maatlat¹⁹. Verschillende provincies gaan nu samenwerkingsverbanden aan met het oog op schaalvergroting. Deze schaalvergroting stelt hen in staat specialistische Brzo-toezichthouders in te zetten in plaats van medewerkers die het Brzo-toezicht 'ernaast doen'.

Binnen de regio Zuid (Zeeland, Noord Brabant en Limburg) en Noord (Groningen, Friesland en Drenthe) zijn samenwerkingsverbanden aangegaan die verder gaan dan de minimale maatlatcriteria.

Ook binnen de regio West wordt de Maatlat behaald. Nu wordt bekeken hoe de samenwerking tussen Zuid Holland en DCMR vorm kan krijgen om een stap verder te gaan in de borging van deskundigheid.

In de regio Oost (Flevoland, Utrecht, Gelderland en Overijssel) is er sprake van een structurele samenwerking tussen de provincies Utrecht en Flevoland. In een memo 'Regionale samenwerking Brzo...', krijgt de samenwerking tussen de provincies Utrecht, Flevoland, Gelderland en Overijssel het groene licht. De samenwerking wordt bekrachtigd met de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst²⁰.

In de regio Noord is de structurele samenwerking tussen de provincies Groningen, Friesland en Drenthe inmiddels ook in een overeenkomst vastgelegd.²¹

¹⁸ LAT Brzo, *Foto van de Maatlat*, 2007

¹⁹ Uitzondering vormden toen de gemeente Almere en de gemeente Zwolle

²⁰ Provincie Utrecht, *BRZO-: Utrecht gaat extern*, 2008, de samenwerkingsovereenkomst tussen de betrokken provincies is 31 januari 2009 getekend

²¹ Ondertekening heeft op 2 maart 2009 plaatsgevonden

Het rapport 'Foto van de Maatlat' (2007) is kritisch over de situatie bij de brandweer. Hoewel een aantal veiligheidsregio's aangeven samen één maatlatorganisatie te vormen, ontbreken nog werkelijke overeenkomsten, mandateringen en organisatorische borging. Dezelfde zorg wordt geuit in het rapport 'Monitoringrapport 2007' van het Landelijk Expertisecentrum Brandweer en Brzo (2008).

In hoeverre de situatie in 2008 is verbeterd komt niet naar voren in deze tussenevaluatie en blijft daarmee een aandachtspunt. Echter, ook bij de brandweer is een aantal concrete samenwerkingsverbanden ontstaan tussen de verschillende regio's. Dit is het geval in het noorden waar de brandweer in Friesland, Groningen en Drenthe is gaan samenwerken en in het zuiden waar samenwerking is ontstaan tussen de brandweer in Zeeland, Brabant en Limburg. De verdere vorming van maatlatorganisaties bij de brandweer hangt sterk samen met de inwerkingtreding van de Wet op de Veiligheidsregio's wanneer de verantwoordelijkheid voor BRZO en aanverwante regelgeving verschuift van gemeentelijk naar regionaal bevoegd gezag.

Een betere schaal om inspecties uit te voeren

De Maatlat vormt voor inspectiediensten een betere schaal om deskundigheid en ervaring in het Brzo-werkveld te organiseren. Met name het bevoegd gezag WM en de brandweer hebben grote stappen gezet in de professionalisering van het Brzo-toezicht. Zo zien bedrijven vooruitgang in de deskundigheidsbevordering van inspecteurs en in de naleving van termijnen.

Een aandachtspunt vormt de rol die het lokaal bevoegd gezag inneemt. De gemeenten zijn niet zelfstandig in staat om aan de criteria van de Maatlat te voldoen. Dit komt hoofdzakelijk doordat er te weinig Brzo-bedrijven per gemeente zijn om voldoende structurele expertise in huis te hebben. Om toch aan de maatlatcriteria te voldoen zijn de gemeenten aangesloten bij andere gemeenten, provincies of milieudiensten of zijn zij aangesloten bij het Landelijk Steunpunt Brzo van de DCMR. Met name binnen het Landelijk Steunpunt Brzo worden de inspecties nog in nauwe samenwerking met de deelnemende gemeenten uitgevoerd. De coördinerende taken, beleidszaken en besluitvorming vallen nog onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten.

Kwetsbaarheid Maatlat

Ondanks dat de Maatlat een betere schaal vormt om deskundigheid en ervaring op het gebied van het Brzo te organiseren, is de Maatlat nog kwetsbaar. De geïnterviewden van het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie, en enkele veiligheidsregio's²² pleiten voor het verder opschroeven van de kwaliteitscriteria. Zij beschouwen de minimale eis voor ervaring en deskundigheid²³ te laag omdat deze bij het huidige (natuurlijke) verloop van personeel binnen de inspectiediensten onmiddellijk onder druk staat.

Daarnaast wordt de inspectie-ervaring van individuele inspecteurs nog vaak te gering geacht door geïnterviewden uit inspectieorganisaties en bedrijven.

Om voldoende ervaring op te kunnen doen, moeten de inspecteurs vaker inspecties uitvoeren dan de minimale eis voorschrijft. Alleen dan kan de inspecteur ervaring opdoen die nodig is om de veiligheidsbeheersing binnen bedrijf te doorzien binnen het klein aantal dagen dat men heeft, aldus geïnterviewden.

Een tweede reden is dat de kwaliteitscriteria breed geïnterpreteerd worden. Hierdoor kunnen kwaliteitsverschillen tussen maatlatorganisaties ontstaan, bijvoorbeeld doordat de ene organisatie haar inspecteurs fulltime op het Brzo-werk inzet en een andere organisatie eenzelfde aantal inspecteurs de Brzo-taak naast andere werkzaamheden laat uitvoeren. Voor de eerste groep inspecteurs zijn de Brzo-inspecties dagelijkse kost.

²² Recent hebben alle brandweer BRZO maatlatregio's in hun visiedocument opgenomen om tot zwaardere kwaliteitscriteria te komen. (2009)

²³ Afronding van de NIM-opleiding en het uitvoeren van tenminste drie Brzo-inspecties per jaar

Zij krijgen volop gelegenheid ervaring op te doen en deskundigheid te ontwikkelen. De tweede groep krijgt daartoe veel minder gelegenheid.

Verder ziet het LAT Brzo dat er in de praktijk inhuurkrachten worden ingezet²⁴. Deze zijn weliswaar gekwalificeerd om de inspectie uit te voeren, maar vormen geen onderdeel van de inspecterende organisatie. Ten slotte kunnen de verschillen ertoe leiden dat één maatlatorganisatie bij de uitvoering van haar Brzo-taken in de regio met verschillende andere maatlatorganisaties te maken krijgt, doordat deze niet op eenzelfde schaalniveau georganiseerd zijn.

Twee rolopvattingen

Binnen de brandweer is discussie gevoerd over de rol die voor de brandweerorganisatie leidend moet zijn voor de inrichting van een Maatlatorganisatie: de rol als toezichthouder op de naleving van het Brzo'99 of de rol als voorbereider van de rampenbestrijding en repressie²⁵.

In eerste rol neemt de brandweer primair de positie van toezichthouder in, welke gericht is op de preventietaken (risico-inventarisatie en risicoafweging ten behoeve van voorkoming en van beheersing van de gevolgen van incidenten) en toeziet op de naleving van wet- en regelgeving. In deze optiek ligt de nadruk op deskundigheid van de Brzo-inspecteurs en op samenwerking met andere partijen. In deze rol ligt de nadruk eerder op specialisatie door schaalvergroting. De Brzo-inspecteurs zijn op een centraal punt georganiseerd en voeren hun taken uit voor een groter gebied (regio). De bevindingen van inspecties worden gerapporteerd aan de regionale Brandweerregio en de bevoegde gezagen die optreden in tijden van een calamiteit. Hierdoor staan de Brzo-inspecteurs op afstand van het lokaal bevoegd gezag en van de lokale hulpverleningsdiensten. Wat betreft deskundigheidsbevordering ligt het accent op de bevordering van de deskundigheid ten aanzien van de Brzo-inspecties.

In de tweede rol legt de brandweer de nadruk op de positie die deze inneemt binnen de veiligheidsketen. In de veiligheidsketen richt het bevoegd gezag WM en de Arbeidsinspectie zich op de pro-actie en de preventietaken aldus een deel van de brandweerorganisatie, oftewel op de risico inventarisatie en de risicoafweging binnen een bedrijf. De brandweer richt zich vanuit deze rol, op het sluitstuk van de keten, te weten het beperken en bestrijden van de effecten (repressie en nazorg) door de eigen brandweerorganisatie. Binnen dat deel van de veiligheidsketen wenst de brandweer direct contact te hebben met het lokaal bevoegd gezag en de hulpverleningsdiensten in een specifieke veiligheidsregio. De reden hiervoor is dat de brandweer in dat geval een bedrijf, het bevoegd gezag en de hulpdiensten nauwkeurig kan adviseren vanuit de lokale context.

Daarnaast hechten sommige regionale Brandweerregio's sterk aan de eigen controle op en over de veiligheid van haar personeel (de mensen die bij een calamiteit daadwerkelijk moeten optreden). Ook daarom willen zij dat 'eigen' mensen de Brzo-controles uitvoeren. De organisatie kiest er dan voor om een Maatlat te vormen welke nabij het lokaal bevoegd gezag en de lokale hulpverleningsdiensten georganiseerd is.

²⁴ Provincie Utrecht, *Brzo: Utrecht gaat extern*, 2008

²⁵ In de SWOT analyse uit het vastgestelde visiedocument "Risico's beheersen, mens en omgeving beschermen" (16 januari, 2009, blz. 48) wordt de volgende "zwakte" beschreven: "twijfels aan eigen rol in aantal regio's, weinig aandacht van managers en bestuurders".

Ten aanzien van deskundigheidsbevordering ligt het accent voornamelijk op het bevorderen van de deskundigheid van de 'allround' brandweerman/vrouw en niet specifiek op de benodigde expertise van een Brzo-inspecteur. Deze keuze leidt tot kleinere maatlatorganisaties. 'Te klein' aldus een aantal geïnterviewden.

In het visiedocument BrandweerBRZO regio's, "Risico's beheersen, mens en omgeving beschermen" (2009), komt naar voren dat de brandweer BRZO regio's streven naar meer robuuste maatlatorganisaties. "De brandweerBRZO regio's staan voor een professionele taakuitvoering. Dat vereist een competente organisatie die tenminste voldoet aan de eisen van de Maatlat Brzo. De BrandweerBRZO regio's streven er naar in ruime mate aan deze eisen te voldoen", aldus het visiedocument²⁶.

Over de rolverdeling is in het visiedocument het volgende gezegd: "De brandweer is de enige organisatie die actief is in het gehele traject van preventie & preparatie tot en met repressie & herstel. Dat betekent dat de brandweerinspecties m.b.t. industriële veiligheid altijd plaatsvinden vanuit een dubbel perspectief: de bescherming van de omgeving door maatregelen die het bedrijf heeft getroffen en de zelfredzaamheid van personen, en het adequaat en veilig functioneren van de repressieve dienst (rampbestrijding) van de overheidsbrandweer/bedrijfsbrandweer. De taakuitvoering vindt plaats binnen het bestuurlijke kader. Alle brandweersorganisaties (veiligheidsregio's en gemeenten) hebben een eigen taak in eigen gebied, met een eigen bestuur. Ten aanzien van de taakuitvoering zijn er landelijke afspraken die eenheid in optreden borgen"²⁷. De brandweerinspecteur treedt op als adviseur naar het bevoegd gezag Wet Milieubeheer, andere veiligheidsregio's en gemeenten. Naar bedrijven treedt hij op als toezichthouder en handhaver (zowel binnen als buiten de eigen veiligheidsregio).

In de ontwerp Wet veiligheidsregio's liggen de bevoegdheden m.b.t. bedrijfsbrandweer en rampbestrijding waarop in het kader van het BRZO toezicht wordt gehouden, bij het bestuur van de veiligheidsregio en niet langer bij B en W. De meeste van de 25 veiligheidsregio's hebben echter niet voldoende BRZO-bedrijven om de werkzaamheden professioneel uit te voeren. Tien regio's voeren op dit moment (voorjaar 2009) de werkzaamheden uit, mede voor de overige veiligheidsregio's. Het ministerie van BZK, de NVBR en het Landelijk Expertise Centrum BrandweerBRZO pleiten voor verdergaande samenwerking tussen veiligheidsregio's, met als doel professionalisering van het toezicht én goede inbedding in de regionale rampbestrijding.

Het Landelijk Expertisecentrum BrandweerBRZO speelt daarbij een belangrijke rol door veiligheidsregio's te ondersteunen op de volgende punten:

- ondersteuning Brzo-uitvoering;
- communicatie en profilering;
- netwerkopbouw en onderhoud;
- vraagbaak en bemiddeling;
- opbouw kennisdomeinen;
- kennisontwikkeling;
- kwaliteitsborging;

²⁶ Blz. 8, "Risico's beheersen, mensen en omgeving beschermen: gemeenschappelijke visie en agenda voor de toekomst" 18 januari, 2009,

²⁷ Blz 6-7, "Risico's beheersen, mensen en omgeving beschermen: gemeenschappelijke visie en agenda voor de toekomst" 8 januari, 2009,

- kennisopbouw en documentatie;
- bijscholen en opleiden;
- beleidsontwikkeling.

De NIM opleiding: beschrijving

Het tweede product ter bevordering van de deskundigheid van de inspecteurs van Brzo-bedrijven is de NIM opleiding. De NIM opleiding is, naast de inhoudelijke deskundigheid, de minimale vooropleiding die Brzo-inspecteurs moeten hebben afgerond, alvorens inspecties uit te mogen voeren. De NIM-opleiding is een vierdaagse training waarin de basisfilosofie van de NIM wordt behandeld en nadrukkelijk wordt ingegaan op het uitvoeren van een inspectie met de toepassing van de NIM. In september 2006 is de eerste NIM opleiding van start gegaan.

De NIM opleiding: huidige stand van zaken*Goede basis voor deskundigheidsbevordering*

Op basis van de gesprekken blijkt dat de NIM opleiding een goede basis biedt voor de bevordering van deskundigheid. Deelnemers aan de NIM-opleiding vergaren inzicht in de basisprincipes van het veiligheidsbeheerssysteem en zij leren elkaar en elkaars denkbeelden tijdens de cursus kennen. Hierdoor leren inspecteurs één taal spreken wat van belang is voor de samenwerking, aldus de geïnterviewden. Naast vakinhoudelijke expertise en deskundigheid, biedt de NIM-opleiding een goede basis van deskundigheid voor inspectemedewerkers.

Echter, met het volgen van de NIM opleiding is de inspecteur er nog niet. Inspecteurs hebben behoefte aan een verdiepingsslag en ook vanuit de bedrijven wordt benadrukt dat er doorlopend aandacht moet zijn voor de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van de inspecteurs. Bedrijven geven aan dat met name in de ontwikkeling van de auditvaardigheid winst te behalen is.

Inspecteurs moeten leren gericht door te vragen en bevindingen in de context van het gehele veiligheidsbeheerssysteem te doorzien. De mate waarin een inspecteur deze vaardigheden bezit is nog erg persoonsafhankelijk.

Daarom zou in een vervolgtraject van de NIM opleiding met name aandacht moeten zijn voor een uitgebreidere analyse van het veiligheidsbeheerssysteem en de ontwikkeling van (audit)vaardigheden. Daarnaast is een blijvende investering in kennis en deskundigheid nodig om innovatief te blijven en de sector en haar ontwikkelingen bij te houden.

In navolging op de behoefte om kennis en vaardigheden meer en verder te ontwikkelen, zet het LAT de Brzo Academie op. Deze academie gaat alle cursussen aanbieden die gericht zijn op het gezamenlijk inspecteren in het Brzo-werkveld. Naast de reeds bestaande cursussen NIM voor inspecteurs en Brzo voor leidinggevenden en coördinatoren, worden vanaf begin 2009 nieuwe cursussen aangeboden, zoals 'basiskennis Brzo' en 'NIM voor inspectieleders'. De Brzo Academie bundelt en coördineert alle gezamenlijke Brzo-cursussen en zorgt voor een hoge kwaliteit en uniformiteit.

Naast deze gezamenlijke opleidingen wordt door diverse organisaties ook een interne opleiding aangeboden, gericht op de specifieke kennis en vaardigheden die benodigd zijn voor dit vakgebied. Een mogelijke ontwikkeling is dat de BRZO academie tot onderlinge afstemming van deze opleidingen en het aanbieden breder dan alleen aan de eigen doelgroep gaat leiden.

Verder moet er aandacht blijven voor behoud en ontwikkeling van specifieke inhoudelijke kennis op arbo, milieu en rampbestrijdingsgebied. Een voorbeeld is de MOSSHE opleiding (arbo) of de leergang Specialist Industriële Veiligheid (brandweer).

5.4 Communicatie

5.4.1 Uitgangspunt: resultaten evaluaties 2004

Een derde kritisch punt uit de evaluaties van 2004 had betrekking op de communicatie tussen enerzijds de inspecterende overheden en anderzijds tussen de inspecteurs en de bedrijven. De inspectiediensten stemden hun bevindingen onvoldoende op elkaar af, wat leidde tot versnipperde en soms tegenstrijdige aanwijzingen. Daarnaast werd er niet tijdig met de bedrijven gecommuniceerd. Het gevolg was verwarring en irritatie bij bedrijven.

5.4.2 Stand van zaken: algemene conclusies

Op hoofdlijnen kan geconcludeerd worden dat de communicatie tussen inspecterende overheden en tussen de overheden en de bedrijven, beter verloopt dan voor de implementatie van het programma BeteRZO.

Een betere afstemming tussen de drie inspectiediensten (in de voorbereiding, de uitvoering en de nazorg van de inspectie) leidt tot meer tijdige, transparante en eenduidige communicatie richting de bedrijven. Verbeteringen in het communicatieproces zijn met name gelegen in de terugkoppeling van inspectieresultaten (proces van hoor- en wederhoor) en het tijdig opleveren van een inspectierapportage.

Door de standaardisering van de communicatiemiddelen wordt helderheid gecreëerd over het inspectieproces voor bedrijven. Dit biedt houvast, aldus geïnterviewde bedrijven en maakt het hen makkelijker zich op de inspectie voor te bereiden. In het Belanghebbenden TevredenheidsOnderzoek (BTO, 2008) komt naar voren dat de respondenten de tijdigheid van de communicatie rondom de inspectie in overgrote mate als 'goed' beoordeeld (52,68%), gevolgd door 'redelijk' (30,36%).

Echter, door regionale verschillen in de toepassing van de NIM, worden landelijk georganiseerde bedrijven nog steeds geconfronteerd met verschillende manieren van communiceren. Daarnaast worden landelijk georganiseerde bedrijven geconfronteerd met de regionale verschillen in toezichtsbeleid vastgelegd in het Bestuurlijk Inspectieprogramma (BIP).

Deze regionale verschillen zijn wel veel kleiner geworden dan voor het programma omdat alle regio's wel de hoofdelementen van de NIM toepassen: de inspectieagenda, de kick-off meeting, de close-out meeting en een gezamenlijk inspectierapport volgens een gestandaardiseerd format.

5.4.3 De producten

De kritiek uit de onderzoeksevaluaties van 2004 leidde ertoe dat er beter vorm en inhoud moest worden gegeven aan een tijdige, eenduidige, juiste en rechtvaardige communicatie.

Een drietal producten uit het verbeterprogramma draagt hieraan bij, te weten:

1. communicatie-instrumenten voor de Brzo-inspecties;
2. het Toezichtsmodel;
3. de PGS 6.

Communicatie-instrumenten voor de Brzo-inspecties: beschrijving

Instrumenten die bijdragen aan het tijdig, eenduidig, juist en rechtvaardig communiceren tussen de Brzo-inspecteurs en richting de Brzo-bedrijven komen voort uit de NIM. De communicatie-instrumenten zijn achtereenvolgend:

- *de inspectieagenda*: een overzicht van de inspectieonderwerpen die op het programma van de inspectie staan. De inspectieagenda is een nadere concretisering van de MIP. Door het opstellen van een inspectieagenda stemmen de inspecterende diensten hun taken vooraf op elkaar af en kan het bedrijf tijdig over de op handen zijnde inspectie worden geïnformeerd;
- *de kick-off meeting*: de daadwerkelijke inspectie vangt aan met een gezamenlijke bijeenkomst van het inspectieteam en de HES-manager van het te inspecteren bedrijf. Tijdens de gezamenlijke start wordt de agenda besproken en kunnen onduidelijkheden worden verhelderd;
- *de close-out meeting*: de inspectie wordt afgerond met een close-out meeting waar het inspectieteam haar bevindingen presenteert. Hiermee vormt de inspectie op locatie één afgerond geheel en weet het bedrijf welke overtredingen in het inspectierapport genoemd zullen worden;
- *het gezamenlijk inspectierapport*: de inspectie mondt uit in de oplevering van een gezamenlijk inspectierapport waarin het inspectieteam gezamenlijk de resultaten van de inspectie presenteert.

De gezamenlijke documenten, zoals de inspectieagenda en het gezamenlijk inspectierapport, worden opgesteld binnen de internetapplicatie 'Gemeenschappelijke Inspectieruimte', kortweg GIR. Het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie en de brandweer hebben toegang tot GIR.

Communicatie-instrumenten voor de uitvoering van inspecties: stand van zaken

In de uitvoering van de inspectie volgens de NIM zijn vaste contactmomenten en instrumenten aangereikt ter verbetering van de onderlinge communicatie en de communicatie richting de bedrijven. De belangrijkste hiervan zijn de gezamenlijke inspectieagenda, de kick off en close-out meeting en de oplevering van het gezamenlijk inspectierapport.

Inspectieagenda

Het gehele inspectieteam komt voorafgaand aan de inspectie samen om de onderwerpen voor de inspectieagenda en hun onderlinge rolverdeling af te stemmen. De inspectieagenda wordt naar het bedrijf gestuurd nadat deze door het inspectieteam is afgestemd. Hiermee zijn niet alleen de inspecteurs beter voorbereid op hun gezamenlijke inspectie, maar zijn ook de bedrijven beter in staat om een inspectie voor te bereiden aldus alle geïnterviewden. Het inspectieteam heeft een heldere, gemeenschappelijke focus voor de inspectie. Een bedrijf kan voortijdig uitzoeken op welke medewerkers tijdens de inspectie een beroep wordt gedaan.

Dat de inspectieagenda bijdraagt aan een betere voorbereiding van de inspectie wordt ondersteunt door de uitkomsten van het BTO (2008): 88% van de respondenten beoordeelt de voorbereiding/organisatie van de inspectie redelijk tot goed.

Daarnaast wordt tijdens de voorbereiding door de inspectieteams beter meegedacht over de uitvoerbaarheid van een inspectie, aldus geïnterviewde bedrijven. Bijvoorbeeld, waar eerder verwacht werd dat een bedrijf de gehele door te lichten documentatie in mappen voor de inspecteurs ordent, kunnen documenten nu digitaal worden aangeleverd, aldus één van de geïnterviewde bedrijven.

In dit onderzoek is aangegeven dat de respondenten verbetermogelijkheden zien in een eerdere bekendmaking van de agenda waarbij meer rekening wordt gehouden met schoolvakanties. Daarnaast pleiten bedrijven voor een kortere en duidelijkere agenda, aldus het BTO.

In het BTO (2008) uiten de respondenten zich positief over de mate waarin de inspectie-agenda tijdens de inspectie gevolgd wordt (64,46% oordeelt 'goed', 28,93% oordeelt 'redelijk'). Uit de interviews komt een zelfde beeld naar voren. Maar ook wordt aangegeven dat van de agenda kan worden afgeweken wanneer eerste bevindingen dat zinvol maken.

Kick-off meeting en close-out meeting

In de close-out meeting worden de resultaten van de inspectie gepresenteerd. In de meeste gevallen vindt de close-out direct na de inspectie plaats.

Een meerderheid van de respondenten (86%) uit het BTO (2008) beoordeelde de mate waarin de resultaten uit de close-out overeen kwamen met de resultaten uit het inspectierapport als redelijk tot goed. Desondanks geeft een aantal inspecteurs in dit onderzoek aan dat er voor de close-out meeting weinig tijd is voor reflectie (organisaties waar de close-out anders georganiseerd wordt herkennen dit standpunt niet). Hierdoor kunnen inspecteurs voor de close-out niet alle waarnemingen aan wet- en regelgeving toetsten.

Dit kan ertoe leiden dat er een discrepantie ontstaat tussen hetgeen in de close-out meeting is gepresenteerd en hetgeen later wordt gerapporteerd. Daarom zijn er regionale verschillen in de wijze waarop de close-out meeting georganiseerd wordt (direct na een inspectie of met enkele dagen ertussen).

Inspectierapport

De laatste stap in de inspectie is het opstellen van een gezamenlijk inspectierapport. De nieuwe wijze van rapporteren wordt door de geïnterviewde bedrijven als duidelijker, eenduidiger, begrijpelijker en daarmee bruikbaar ervaren. Dit strookt met de uitkomsten uit het BTO (2008), waar 84% van de respondenten de leesbaarheid van de inspectierapportage als goed of redelijk beoordeeld. Hetzelfde oordeel vellen de respondenten (86%) over de eenduidigheid van de rapportage en de lay-out (88%) van het gezamenlijk inspectierapport.

Winst is er volgens de geïnterviewde inspecteurs nog te behalen in het proces van hoor- en wederhoor rond het inspectierapport. Hierin zijn regionale verschillen geconstateerd. Zo wordt het inspectierapport in de provincie Zeeland ter verificatie op onjuistheden aan het bedrijf voorgelegd, alvorens het rapport definitief wordt verklaard. Daarentegen beperkt de hoor- en wederhoor in Rotterdam Rijnmond zich tot de close-out meeting. Hier wordt de definitieve inspectierapportage opgeleverd zonder dat deze verder is voorgelegd aan het bedrijf.

Verder benoemen geïnterviewde inspecteurs winstpunten in de wijze waarop verschillende onderwerpen in het inspectierapport worden uitgewerkt.

Doordat er in het rapport onderscheid wordt gemaakt in de overtreding, de beoordeling en de bevinding ontstaan er namelijk overlappingsen in het rapport. Door een aantal inspecteurs wordt deze tragsgewijze aanpak ook als onnodig bewerkelijk en omslachtig ervaren. Anderen hechten juist waarde aan deze aanpak omdat het elke inspecteur zou dwingen tot een systematisch opbouw van argumentatie rond een geconstateerde overtreding.

Vanuit de bedrijven is verder aangegeven dat het inspectierapport met name ingaat op geconstateerde knelpunten, waardoor er onvoldoende aandacht is voor de zaken die goed gaan binnen het bedrijf. Bedrijven hechten waarde aan deze aandacht omdat het een rol speelt bij de investeringsbeslissingen die door het management van bedrijf worden genomen. Wanneer de directie een meer afgewogen rapportage zou ontvangen, kan deze ook een meer afgewogen beslissing over investeringen trekken, aldus geïnterviewde vertegenwoordigers van bedrijven.

Tenslotte vindt 43% van de respondenten van het BTO (2008) de termijn tussen de inspectie en de ontvangst van het inspectierapport te lang. Het LAT Brzo zoekt naar aanleiding van deze uitkomst uit of de geldende termijn van acht weken vaak overschreden wordt.

Het Toezichtsmodel: beschrijving

Het Toezichtsmodel is een beoordelingsinstrument wat bedrijven 'scoort' op hun veiligheidsprestaties en op basis van de uitkomsten het aantal inspectiedagen bepaalt. Gedifferentieerd overheidsoptreden kan hierdoor navolgbaar richting bedrijven worden gecommuniceerd. Bedrijven die hun veiligheidsbeheerssysteem en bijbehorende maatregelen goed op orde hebben worden beloond met minder inspectiedagen. Bij bedrijven die tegengesteld presteren wordt de inspectiefrequentie juist opgeschroefd.

Het Toezichtsmodel beoogt daarmee bij te dragen aan een betere verdeling van de toezichtslast voor bedrijven. Daarnaast ontstaat er meer uniformiteit wat betreft de bepaling van de toezichtsfrequentie en kan deze door het model op transparante wijze worden uitgelegd. Het Toezichtsmodel is in 2006 geïmplementeerd. In 2008 is een tweede hernieuwde versie uitgebracht.

Het Toezichtsmodel: stand van zaken

Van alle geïmplementeerde producten van het programma BeteRZO zijn de geïnterviewden het meest kritisch over het Toezichtsmodel. Het instrument (eerste versie) wordt, vanuit deze negatieve ervaringen, daarom ook relatief weinig toegepast. Onder de geïnterviewden heeft niemand nog ervaring opgedaan met het nieuwe model.

Kritisch over toepassing Toezichtsmodel

De kritiek op het Toezichtsmodel richt zich op twee zaken:

Ten eerste is er onvoldoende helderheid over en draagvlak voor de criteria op grond waarvan wordt bepaald hoe vaak bedrijven worden geïnspecteerd. Zo werd in één van de interviews naar voren gebracht dat in het Toezichtsmodel onvoldoende rekening werd gehouden met incidenten bij een bedrijf, een risicocriterium wat in de ogen van de geïnterviewde een primair criterium zou moeten zijn.

Daarnaast wordt de toepassing van het Toezichtsmodel beïnvloed door andere factoren die een grotere rol spelen bij het bepalen van de toezichtsfrequentie zoals bestuurlijke agenda's en toezichtscapaciteit.

Een bestuur van een lokaal gezag kan bepalen dat een bedrijf ieder jaar geïnspecteerd moet worden, terwijl het model aangeeft dat een tweejaarlijkse inspectie volstaat. De bestuurlijke wens is dan leidend.

Met name krappe capaciteit speelt een rol bij het bepalen van toezichtsfrequenties. Een uitkomst van twee inspectiedagen per jaar uit het toezichtsmodel, kan bijvoorbeeld worden vertaald naar vier inspectiedagen in twee jaar om zo flexibeler met de inzet van personeel om te kunnen gaan. Hiermee schiet het model in de ogen van enkele betrokkenen, zijn doel voorbij.

Omdat het Toezichtsmodel niet strikt wordt toegepast, is het voor bedrijven ook niet transparant hoe de toezichtslast tot stand komt.

Na constatering door het LAT dat het Toezichtsmodel onvoldoende werd toegepast, is een hernieuwde versie van het Toezichtsmodel ontwikkeld. Het nieuwe model kan gebruikt worden bij de inspectieplanning van 2009. In het najaar 2008 organiseerde het LAT Brzo twee instructiedagen waar de inspecteurs het gebruik van het nieuwe Toezichtsmodel eigen konden maken.

RIB/PGS6: een beschrijving

Om meer duidelijkheid en eenduidigheid te creëren in de interpretatie en toepassing van wet- en regelgeving door bedrijven is het rapport informatie-eisen Brzo'99 (CPR 20) opgevolgd door de PGS 6 (publieksreeks gevaarlijke stoffen). De PGS 6-richtlijn licht regels uit het Brzo en het Rrzo²⁸ toe voor bedrijven die een veiligheidsrapportage (VR) moeten opstellen of scenario's moeten maken. De nieuwe rapportage- en implementatieverplichtingen uit de PGS6 bieden bedrijven houvast bij het opstellen van VR's en het maken van rampen- en ongevalsscenario's. De PGS6 is geen dwingend voorschrift. De PGS6 is in september 2007 geïmplementeerd.

RIB/ PGS 6: stand van zaken

Binnen het BeteRZO-programma zijn er voorbeeldscenario's ontwikkeld die door bedrijven gebruikt kunnen worden bij het opstellen van hun VR. De voorbeelden kunnen zij vertalen naar hun eigen praktijksituatie. Door het gebruik van voorbeeldscenario's kan de kwaliteit van het VR verder worden verbeterd. De voorbeeldscenario's zijn een toegepaste uitwerking van de scenario-eisen die zijn opgenomen in het Addendum op het RIB.

Uit de interviews komt naar voren dat de scenario's van bedrijven met behulp van het PGS 6 beter en efficiënter kunnen worden opgesteld. Echter, ook wordt aangegeven dat het PGS 6 nog enkele onjuistheden bevat. De beslisboom voor corrosie wordt als voorbeeld genoemd. Daarnaast wordt de PGS 6 als een compromisproduct bestempeld. De grote bedrijven hebben hun belang er in laten doorklinken, waardoor de kleinere bedrijven zich minder in de uitkomst zouden herkennen.

²⁸ Regeling risico zware ongevallen. In de Rrzo zijn bepaalde onderdelen uit het Brzo, specifieke bepalingen en de inhoud van de lijst met gevaarlijke stoffen, verder uitgewerkt.

6 Factoren van belang

Hieronder worden factoren beschreven die een bevorderende dan wel remmende werking hebben bij het bereiken van het Eindbeeld 2010: meer veilige Brzo-bedrijven door eenduidig, juist, rechtvaardig, tijdig en uniform/gestandaardiseerd toezicht.

6.1 Bevorderende factoren

Het LAT Brzo

De instrumenten van het programma BeteRZO dragen bij aan het tijdig, eenduidig, uniform, juist en rechtvaardig inspecteren van Brzo-locaties door het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie en de brandweer. In de succesvolle implementatie en praktische doorwerking van het programma BeteRZO speelt het LAT Brzo niet alleen een belangrijke rol omdat het voor de landelijke coördinatie van BeteRZO zorgt, maar ook omdat het breed draagvlak voor het verbeterprogramma verwerft. Daarnaast speelden de aanpak van het BeteRZO programma (niet tornen aan bevoegdheden), de brede afvaardiging van betrokkenen en bestuurlijk bijval van Staatssecretaris van Geel (brief kenmerk: EV/2005.122.432) hierin een rol.

Aanpak gericht op uitvoering

Een belangrijke bevorderende factor van het programma is dat deze zich nadrukkelijk richt op de ondersteuning van de uitvoering. Behalve de inrichting van de Maatlat, hebben alle instrumenten tot doel de ondersteuning van inspectieteams bij het uitvoeren van juist, uniform, eenduidig, rechtvaardig en tijdig toezicht. Instrumenten worden aangepast en verbeterd op grond van signalen uit de uitvoering. Tevens worden inspecteurs ondersteund bij de toepassing van de instrumenten doormiddel van NIM-opleiding.

Niet tornen aan bevoegdheden

In de eerste plaats is bij de uitvoering van het BeteRZO programma onderling afgesproken om vooralsnog niet aan de bevoegdheden van de inspecterende overheden te tornen. De samenwerking vormt daarmee geen bedreiging voor de positie van de verschillende inspectiediensten. Daarnaast hoefde er geen fundamentele wettelijke wijzigingen te worden doorgevoerd voordat de samenwerking ook daadwerkelijk vorm kon krijgen. Het uitgangspunt heeft daarom geleid tot een effectieve aanpak van benodigde verbeteringen in de samenwerking tussen bevoegd gezag Wm, de Arbeidsinspectie en de brandweer.

Brede vertegenwoordiging en draagvlak bij start

Vervolgens heeft een brede afvaardiging van bestuurders, uitvoerders en ambtenaren uit het veld tijdens de Keizerskroonconferenties de uitgangspunten van het verbeterprogramma geformuleerd. Eenzelfde brede afvaardiging kreeg plek in de verschillende werkgroepen die de instrumenten van het verbeterprogramma verder tot wasdom lieten komen. Dit heeft geleid tot breed draagvlak voor de nodige veranderingen en de ontwikkelde instrumenten die daarvoor werden ingezet. Door het brede draagvlak zijn instrumenten ook geïmplementeerd en in gebruik genomen.

Bestuurlijke bijval

De noodzaak om het BeteRZO programma landelijk op te pakken en uit te voeren werd kracht bijgezet door een brief van toenmalig staatssecretaris Van Geel waarin hij de bestuurders opriep om per 31 maart 2007 de bestuurlijke inspectieprogramma's gereed te hebben (brief kenmerk: EV/2005.122.432). De concrete verbetering van de kwaliteit, eenduidigheid en doelmatigheid van het Brzo-toezicht kwam hiermee weer een stap dichterbij omdat besturen hiermee nadrukkelijk werden aangezet tot ondersteuning van de ingezette veranderingen. Dit was met name van groot belang bij de totstandkoming van de maatlatorganisaties.

6.2 Remmende factoren

Kwetsbaarheid sturingsmogelijkheden

Het niet tornen aan de bevoegdheden is één van de bevorderende factoren voor het programma BeteRZO. Echter, hier zit ook een keerzijde aan. De benadering verbetert de slagvaardigheid, maar maakt het programma tegelijkertijd kwetsbaar. Zoals eerder in het onderzoek aangegeven, laakt het LAT Brzo doorzettingsmacht waardoor het bij de naleving van gemaakte afspraken afhankelijk is van wederzijdse gunning en goodwill van de participanten. Zo worden organisaties niet gecontroleerd op het naleven van de kwaliteitscriteria van de Maatlat. De vraag komt dan op of alle organisaties wel aan de Maatlat voldoen, of dat dit voornamelijk op papier het geval is. Daarnaast leidt een gebrek aan sturingsmogelijkheden ertoe dat er regionale verschillen ontstaan in het gebruik van instrumenten. Bedrijven die landelijk georganiseerd zijn kunnen daardoor te maken krijgen met verschillende aanpakken. Zo kan bijvoorbeeld de termijn dat de inspectieagenda wordt opgestuurd of de wijze waarop de close-out meeting wordt georganiseerd bij twee vestigingen van hetzelfde bedrijf in Nederland verschillen.

Organisatiecultuur en verschillende rolopvattingen

Een tweede remmende factor is het verschil in organisatiecultuur tussen het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie en de brandweer. Bij de implementatie van het programma BeteRZO is tot op heden voornamelijk aandacht geweest voor structuurinterventies (maatlatorganisaties) en een instrumentele benadering (werkwijzer, NIM, GIR, Werkwijzer, PGS 6). Het cultuuraspect is onderbelicht gebleven. Het gevolg is dat er voorwaarden geschapen zijn om beter samen te werken, maar de partijen in de uitvoering daarvan op organisatie- en cultuurverschillen stuiten.

Een eerste cultuurverschil komt tot uitdrukking in de rolopvatting tussen het bevoegd gezag WM, de Arbeidsinspectie en de brandweer (en voorheen ook binnen de brandweer). Daar waar de eerste twee partijen zichzelf primair zien als toezichthouder en zich richten op de preventie van calamiteiten door handhaving van regelgeving, richtten enkele Brandweerregio's zich in het verleden meer op de eigen rol in de repressie en de rampenbestrijding. Zij zagen zichzelf meer als adviseur en rampenbestrijder dan als toezichthouder op de naleving van wetgeving. Hierdoor kenden de inspectiediensten verschillende waarden toe aan instrumenten zoals het MIP en het denken in termen van veiligheidsbeheerssystemen. In het vastgestelde visiedocument van het BrandweerBRZO "Risico's beheersen, mens en omgeving beschermen" (2009), constateert de brandweer deze rolverwarring onder haar leden als een mogelijke "zwakte" in haar positie binnen het toezicht op het BRZO.²⁹

²⁹ Blz. 48, "Risico's beheersen, mensen en omgeving beschermen: gemeenschappelijke visie en agenda voor de toekomst" 18 januari, 2009,

In het visiedocument is een antwoord op deze rolverwarring. Uit de visie komt naar voren dat de brandweer BRZO regio's streven naar meer robuuste maatlatorganisaties. "De brandweerBRZO regio's staan voor een professionele taakuitvoering. Dat vereist een competente organisatie die tenminste voldoet aan de eisen van de Maatlat Brzo. De BrandweerBRZO regio's streven er naar in ruime mate aan deze eisen te voldoen.", aldus het visiedocument³⁰.

Er is ook sprake van een cultuurverschil tussen de Arbeidsinspectie, welke er sec op gericht is of de bedrijven de arbeidsomstandighedenwet naleven, en het bevoegd gezag WM en de Brandweer, welke naast het toezicht op het Brzo- bredere belangen heeft die in de uitvoering van taken een rol kunnen spelen. Met name in de lokale politiek komt het voor dat economische en sociale belangen (denk aan werkgelegenheid) directe invloed hebben op de inspecties en de uiteindelijke handhaving wet- en regelgeving.

De cultuurverschillen en verschillen in rolopvatting werden nogmaals duidelijk tijdens de werkconferentie, waar de verschillende inspectiediensten met elkaar in discussie gingen over de opstelling van de individuele Brzo-inspecteur tegenover bedrijven.

Dit cultuurverschil is relevant voor de doelstellingen van het programma BeteRZO omdat deze leiden tot verschillen in de interpretatie van instrumenten die binnen het programma zijn ontwikkeld waaronder de NIM en de Maatlat, en, dus, verschillende werkwijzen. De verschillende organisatieculturen leiden ook tot verschillende opvattingen over deskundigheid, schaalvergroting, houding richting het bedrijf en prioritering bij de inzet van capaciteit. De verschillen leiden daarom ook tot verschillende wijze van programmeren, inspecteren en rapporteren en, daarmee, tot minder eenduidigheid en uniformiteit/standaardisering. In termen van de verschillende fases van implementatie, hebben deze cultuurverschillen gevolgen voor de mate waarin en de wijze waarop de doelstellingen en de instrumenten van het programma worden geïncorporeerd en geïnternaliseerd in de organisaties.

Overigens zijn de cultuurverschillen niet alleen een remmende factor maar bieden ook mogelijkheden van elkaar te leren en elkaar aan te vullen. Zo hebben het Wm-bevoegd gezag en de brandweer de methode van inspecteren die al deels was ontwikkeld voor de Arbeidsinspectie, overgenomen. Voorwaarde voor deze leereffecten van cultuurverschillen is echter dat de verschillen niet dusdanig groot worden dat men elkaar niet langer meer begrijpt en de gemeenschappelijkheid die nodig is voor samenwerking verdwijnt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer men van elkaar vindt onvoldoende deskundig te zijn of de "verkeerde" rolopvatting bij toezicht te hanteren.

Vergunningverlening en handhaving

Ten derde richt het programma BeteRZO zich in hoofdzaak op de verbetering van het toezicht op de Brzo- locaties. Het traject voorafgaand aan het toezicht – de vergunningverlening – en het traject na het toezicht – de handhaving – zijn nu nog buiten beschouwing gelaten. De inspecties worden gezamenlijk uitgevoerd maar de vergunningverlening en de eventuele handhaving die uit de inspecties voortvloeit, is voor de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende inspectiepartners.

³⁰ Blz. 8, "Risico's beheersen, mensen en omgeving beschermen: gemeenschappelijke visie en agenda voor de toekomst" 18 januari, 2009,

Hierdoor kunnen tijdens inspecties toegepaste definities in de vergunningen verschillend zijn en past iedere inspectiepartner haar eigen handhavingsstrategie toe³¹. Dit tast de geloofwaardigheid van 'één overheid' aan. Daarnaast heeft het gevolgen voor de kwaliteit van het toezicht. Door vergunningverleners en handhavers wordt er nog niet vanzelfsprekend gebruik gemaakt van de kennis en expertise van de Brzo-inspecteur bij het opstellen van de vergunning of het handhaven van de wet- en regelgeving.

Binnen de provincie Zeeland vindt al wel afstemming plaats tussen de vergunningverlener en de Brzo-inspecteur en later tussen de Brzo-inspecteur en de handhaver. Echter, in overige delen van het land is deze afstemming nog niet vanzelfsprekend, zo blijkt ook uit een rapportage van VROM naar de handhaving op Brzo-bedrijven. Hier komen duidelijke verschillen, zowel regionaal als tussen inspectiediensten, in naar voren.

Verloop van personeel

Een vierde remmende factor voor het programma BeteRZO is het verloop onder personeel waar de verschillende inspectiediensten mee te maken hebben. Met name het bevoegd gezag WM en de brandweer hebben moeite met het werven en het behoud van deskundig personeel. Hierdoor hebben organisaties soms moeite om consequent aan de kwaliteitscriteria van de Maatlat te voldoen en is het lastig om een opwaartse lijn in kwaliteitsverbetering vol te houden. Er moet veel geld en energie worden gestoken in het opleiden en het inwerken van nieuwe mensen. Daarnaast betekent een groot verloop een afbreukrisico voor de samenwerking. Vooral omdat een succesfactor voor de samenwerking is dat inspectieteams elkaar goed kennen en daardoor goed op elkaar ingespeeld zijn en elkaar vertrouwen. Wanneer er steeds nieuwe mensen in een inspectieteam meedraaien krijgt het team geen kans om een gezamenlijke en solide basis te vormen voor de samenwerking.

Toename van overheadkosten

Een vijfde remmende factor is het beeld van een toename van overheadkosten per organisatie door de nieuwe werkwijze. De nieuwe werkwijze kost meer tijd aldus geïnterviewden door: Het ingewerkt raken in de nieuwe werkwijze en de extra tijd die nu moet worden besteed aan overleg tussen inspectiediensten tijdens de voorbereiding en de rapportage van inspecties.

De eerste bron van overhead zou moeten verdwijnen wanneer de inwerkperiode voorbij is. Wanneer inspectiemedewerkers vertrouwd zijn met de instrumenten en de instrumenten zelf verder zijn geoptimaliseerd neemt deze extra tijd af.

Of de overhead is toegenomen door meer overleg, staat ter discussie. Sommige geïnterviewden vinden dit daadwerkelijk overhead omdat de tijd in voor- of naoverleg niet wordt besteed aan feitelijke inspectie. Anderen zeggen echter dat voor- en naoverleg essentieel zijn voor de kwaliteit van de inspecties en daarom niet kunnen worden beschouwd als overhead. Daarnaast zorgt dit overleg, aldus een aantal geïnterviewden, tot minder werk door dubbele rapportages en het wegwerken van tegenstrijdigheden.

³¹ Zo komt uit het monitoringsrapport 2007 van het LEC Brandweer BRZO- naar voren dat de structuur van de vergunningen sterk verschilt per bevoegd gezag (provincies onderling en gemeenten daar nog eens bovenop). Daarnaast kan slechts één brandweer maatlatregio voor de uitvoering terugvallen op vastgesteld handhavingsbeleid voor Brzo-bedrijven. Dit betekent dat eventueel opvolging van het Brzo-toezicht niet vooraf geregeld is of terugvalt op algemeen gemeentelijk handhavingsbeleid.

Opeenvolging van ontwikkelingen

Ten slotte, is het programma BeteRZO aan de vooravond van ontwikkelingen en vernieuwingen in het toezicht geïntroduceerd. Naast de implementatie van het verbeterprogramma spreken de bestuurders over: een vernieuwing van het toezicht en een herschikking van de organisatie die daarbij hoort in het kader van Eenduidig Toezicht en de vorming van een Frontoffice Chemie waarin de Arbeidsinspectie, de brandweer, de provincies en gemeenten, de Nederlandse Emissieautoriteit, Rijkswaterstaat, de VROM Inspectie en de waterschappen met elkaar samenwerken.

Daarnaast heeft de commissie Herziening Handhavingstelsel Vrom regelgeving - de commissie Mans - een advies³² uitgebracht aan de ministers van VROM en Justitie gericht op de verbetering van de naleving van de Vrom-regelgeving. In dit advies wordt ten aanzien van het toezicht op het BRZO geadviseerd deze onder te brengen bij een landelijke centrale inspectiedienst en overheveling van de bevoegdheden naar de minister van Vrom. Het kabinet heeft als standpunt³³ ingenomen: "Naar de mening van het kabinet is het echter vooralsnog niet nodig en niet wenselijk om de bestuurlijke bevoegdheden voor het BRZO te centraliseren. Momenteel wordt voor de uitvoering van de BRZO-taken toegewerkt naar een beperkt aantal bovenprovinciale samenwerkingsverbanden waarin de benodigde deskundigheid bijeen wordt gebracht en geborgd. Doelstelling is om te komen tot vier bovenprovinciale samenwerkingsverbanden die samen landelijk dekkend zijn."

Verder wordt in de Pilot Zuid wordt onderzoek gedaan naar geïntegreerd toezicht.

Ten aanzien van de brandweer geldt dat met de komst van de 25 veiligheidsregio's een verschuiving plaatsvindt van het bevoegd gezag voorbereiding rampbestrijding voor brzo-bedrijven, van het college van B en W naar het bestuur van de veiligheidsregio. Het proces naar vier robuuste maatlatorganisaties moet echter nog verder gestalte krijgen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is een goede koppeling met de regionale rampenbestrijdingsprocessen.

De continue stroom van ontwikkelingen in het toezicht leidt ertoe dat inspecteurs het gevoel hebben nauwelijks de kans te krijgen om langere tijd volgens een vaste (nieuwe) werkwijze te werken en deze verandering onderdeel uit te laten maken van de routine in de organisatie. Het zijn dan ook niet de ontwikkelingen zelf, maar de continue stroom van ontwikkelingen die een remmende factor kunnen zijn.

³² De tijd is rijp, advies van de commissie Mans aan de minister van Vrom, Justitie en BZK van 10 juli 2008

³³ TK/2008-2009/22343 nr 215 dd 6 november 2008

7 Conclusie

In de conclusies wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- de mate waarin de instrumenten ontwikkeld in het programma BeteRZO daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en worden gebruikt;
- de resultaten van het programma BeteRZO en verdere verbeteringen;
- perspectief voor de doelstellingen van het programma met het oog op het Eindbeeld 2010;
- perspectief voor de samenwerking, de deskundigheid en de communicatie bij toezicht op de Brzo na 2010.

Implementatie van instrumenten uit het programma BeteRZO

Het programma BeteRZO is breed geïmplementeerd bij de overheden die toezicht houden op de veiligheid van de Brzo-bedrijven: alle organisaties hebben een start gemaakt met het BeteRZO programma en inspecteren volgens de principes van de nieuwe inspectiemethodiek. De organisaties die inspecties uitvoeren voldoen in ieder geval op papier, aan de minimale kwaliteitseisen van de maatlatorganisatie. De inspecteurs hebben de NIM opleiding gevolgd. Het enige instrument waar nog weinig mee wordt gewerkt is het Toezichtmodel. Reden hiervoor is dat men dit model weinig transparant vindt of het niet eens is met de criteria die worden toegepast in het model. Er is recent een nieuwe versie van het Toezichtmodel ontwikkeld maar hiermee is nog geen ervaring opgedaan.

Echter, de instrumenten zijn nog niet overal een vanzelfsprekend onderdeel van de dagelijkse praktijk. Men is hier en daar nog op zoek naar manieren om de samenwerking zo soepel en efficiënt mogelijk te laten verlopen. Zo worden er verschillende manieren gehanteerd om samen te werken tijdens inspectiebezoeken. In sommige delen van het land is er voor gekozen de inspecties weliswaar gelijktijdig maar wel per toezichthouder op de eigen aandachtsgebieden te inspecteren, terwijl er in andere gebieden voor is gekozen samen interviews af te nemen en elkaar daarbij te ondersteunen.

Tevens wordt hier en daar nog gediscussieerd over het nut van de tijdsinvestering in de gezamenlijke voorbereiding van het inspectiebezoek en de rapportage. Terwijl sommige geïnterviewden deze gezamenlijke voorbereiding noodzakelijk vinden, wordt deze door anderen onnodig tijdrovend gevonden. Terwijl een deel van de geïnterviewden de tijdsinvestering in gezamenlijke voorbereiding als "overhead" definieert, beschouwt een ander deel dit als een fundamenteel onderdeel van de inspecties.

Het zelfde geldt voor de Maatlat voor deskundigheid binnen organisaties. Omdat organisaties vanuit verschillende rolopvattingen toezicht houden op Brzo-bedrijven, hebben zij verschillende visies op de wijze waarop deskundigheid zich moet ontwikkelen en worden geborgd. Er bestaan nog diverse visies op het doel en de norm voor de Maatlat voor deskundigheid. Terwijl binnen de Arbeidsinspectie wordt gestreefd naar een borging en verdieping van deskundigheid specifiek gericht op het toezicht op de Brzo, wordt binnen verschillende veiligheidsregio's gestreefd naar een meer generalistische kennis waarvan deskundigheid over toezicht er één is.

Uit het bovenstaande blijkt dat de uitgangspunten en de instrumenten van het programma BeteRZO hier en daar nog ter discussie staan en nog niet volledig zijn geïnternaliseerd in de dagelijkse praktijk van de organisaties.

De resultaten van het programma BeteRZO en mogelijke verbeteringen

Over de hele linie heeft het programma geleid tot aanzienlijke verbetering van de samenwerking tussen inspectiediensten, de deskundigheid van de inspectiemedewerkers en de communicatie tussen inspectiediensten en inspectiediensten met bedrijven. Het toezicht is meer juist, meer eenduidig, meer rechtvaardig, meer uniform/gestandaardiseerd en deskundig. Bedrijven hebben te maken met minder kwantitatieve en kwalitatieve inspectielast. Deze verbeteringen worden onderkent door de inspectiediensten zelf maar ook door de Brzo-bedrijven. Een belangrijk deel van de bedrijven is dan ook redelijk tevreden over de wijze waarop het toezicht verloopt zo blijkt uit het BTO.

Er is echter nog verdere verbetering mogelijk. Aandachtspunten voor verdere verbetering zijn de kwetsbaarheid van de kleine maatlatorganisaties, het behoud en de ontwikkeling van deskundigheid van inspectiemedewerkers en de verschillen die er nu zijn tussen regio's in de wijze waarop toezicht wordt uitgevoerd.

De kwetsbaarheid van de kleine maatlatorganisaties is een aandachtspunt omdat deze kwetsbaarheid in potentie ondermijnend is voor de doelen van het programma BeteRZO. Wanneer maatlatorganisaties door verloop van personeel, niet langer meer voldoen aan de normen voor deskundigheid, komen de resultaten van het programma onder de druk te staan.

Het tweede aandachtspunt is het behoud en de ontwikkeling van deskundigheid van inspectiemedewerkers. Dit is een aandachtspunt om twee redenen: deze deskundigheid is nog niet zodanig dat de inspecties altijd voldoen aan de gestelde norm van het bijdragen aan de veiligheid van Brzo-bedrijven. Door het gebrek aan auditvaardigheden wordt namelijk niet altijd voldoende inzicht verkregen in de kwaliteit van het veiligheidsbeheerssysteem, zo blijkt uit deze tussenevaluatie. De tweede reden waarom dit een aandachtspunt is, is het verloop waar alle betrokken inspectiediensten mee te maken hebben. Door het verloop hebben organisaties moeite deskundigheid en ervaring op te bouwen die nodig is voor hoogwaardige inspecties. Dit laatste speelt een cruciale rol in maatlatorganisaties die net voldoen aan de minimumnorm van de Maatlat. Deze zijn uitermate kwetsbaar op dit gebied.

Het derde aandachtspunt is het gebrek aan eenduidigheid en uniformiteit/standaardisatie op landelijk niveau. Uit de evaluatie komt helder naar voren dat de NIM verschillend wordt toegepast in de verschillende regio's. Bedrijven met vestigingen over heel Nederland, worden geconfronteerd met deze verschillen. Voor deze bedrijven is het toezicht nog niet eenduidig.

Volgende fase van implementatie: internalisering van de doelstellingen, normen en de werkwijze

De tussenevaluatie wijst uit de toezichtsorganisaties de instrumenten hebben geïmplementeerd en deze, in ieder geval op hoofdlijnen gebruiken.

De implementatie van de normen en de instrumenten van BeteRZO moeten nu een volgende fase in om tot nog betere resultaten te leiden, de zogenaamde internalisatiefase. In deze fase worden de normen die zijn gesteld voor goed toezicht in het programma, onderdeel geworden van dagelijkse werkwijze en de cultuur van de toezichtsorganisaties. Dit wil zeggen dat de normen van het programma en daaruit voortvloeiende manier van werken niet meer ter discussie staan en normerend zijn voor de besluitvorming in de organisaties op alle niveaus. Deze fase is cruciaal om uiteindelijk het Eindbeeld 2010 te behalen.

Alleen als deze laatste implementatiefase is bereikt kan gesproken worden van een structurele, geborgde nieuwe werkwijze van het toezicht, welke onderdeel is van de dagelijkse praktijk van de inspecteurs en de inspectiediensten.

Dat deze fase nog niet is ingezet, blijkt uit de verschillende interpretaties die zijn aangetroffen bij de betrokken inspectieorganisaties en inspectiemedewerkers over het nut van tijd besteed aan gezamenlijke voorbereiding en afronding van de inspectie; de verschillende rolopvattingen aangetroffen bij verschillende inspectieorganisaties over de rol van een toezichthouder en de verschillende opvattingen die zijn aangetroffen over de mate waarin de uitvoering van Brzo-inspecties specialistische deskundigheid is of onderdeel zou moeten zijn van een meer generalistisch opgeleide toezichthouder. Deze verschillende opvattingen leiden tot verschillen in de wijze waarop organisaties zich opstellen tegenover bedrijven (handhaver van regelgeving, adviseur van het bevoegd gezag, nalevingsadviseur) en de wijze waarop zij organisatorisch invulling geven aan de Brzo-taken.

Deze verschillen leiden er toe dat een aantal normen gesteld voor het Eindbeeld van het programma, nu nog niet gehaald zijn. Het toezicht is nog niet volledig eenduidig, deskundigheid van inspectiemedewerkers moet verder worden verbeterd en de kwaliteit van de kleine maatlatorganisaties is kwetsbaar.

Of het Eindbeeld in 2010 behaald wordt kan daarom positief worden beantwoord voor wat betreft de implementatie van de producten. Echter, voor de daadwerkelijke internalisering van de normen van het programma BeteRZO in kernprocessen van de inspectieorganisaties, is een verdere ontwikkeling nodig van deze organisaties rondom de deskundigheid van de organisaties en de wijze waarop Brzo-taken deel gaan uitmaken.

Perspectief na 2010

Om de doelstelling van het programma BeteRZO nog verder vorm te geven, zijn de volgende aandachtspunten te formuleren waarop toekomstige acties zich kunnen richten:

Voor wat betreft de verdere ontwikkeling van de samenwerking tussen de inspectieorganisaties zijn acties nodig op het gebied van:

1. interregionale samenwerking tussen inspectiediensten;
2. nadere verkenning en ontwikkeling van samenwerking tijdens de inspecties;
3. afstemming van de samenwerking bij vergunningverlening en handhaving.

Uit de evaluatie blijkt dat de interregionale samenwerking in delen van Nederland vorm krijgt. Deze samenwerking heeft als voordeel dat ook interregionaal deskundigheid kan worden uitgewisseld en schaalgrootte kan worden georganiseerd in het kader van de Maatlat. Deze interregionale samenwerking ondervangt op deze manier de kwetsbaarheid van de kleinere maatlatorganisaties. Daarnaast leidt deze samenwerking tot meer nationale afstemming van werkwijzes in het toezicht op de Brzo. Dit leidt weer tot een meer eenduidige benadering van bedrijven die nationaal zijn georganiseerd. Tot slot, biedt de interregionale samenwerking mogelijkheden om meer efficiënt en eenduidig toezicht te houden op nationaal gevestigde bedrijven omdat bepaalde zaken slechts één keer hoeven worden gecontroleerd zoals al voor de Gasunie geldt. Dit leidt tevens tot een verdere verlichting van de toezichtslast voor deze bedrijven.

Tevens blijkt dat inspectieteams nu nog vaak op zoek zijn naar manieren om de samenwerking verder vorm te geven tijdens inspecties. In sommige regio's is deze samenwerking verder ontwikkeld dan in anderen. Samenwerking tijdens inspecties leidt tot meer efficiëncy omdat inspectieinformatie tijdens het toezichtsbezoek worden uitgewisseld en afgestemd. Dit hoeft dan niet langer meer alleen tot stand te komen in de rapportagefase. Daarnaast krijgt men meer inzicht in elkaars deskundigheid en benadering van het toezicht. Dit biedt weer mogelijkheden tot leren van elkaar, verdere afstemming van de resultaten en eenduidige communicatie met bedrijven.

Tot slot, is verdere samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving nodig. Deze samenwerking is nodig omdat de verschillen die er nu zijn in de vergunningverlening en handhaving, nog steeds leiden tot een overheid met een divers gezicht tegenover de Brzo-bedrijven.

Wat betreft de deskundigheid van inspecteurs zijn de volgende aandachtspunten voor ontwikkeling naar voren gekomen:

- het behoud van deskundige inspectiemedewerkers;
- de verder ontwikkeling van auditvaardigheden.

De deskundigheid van inspectiemedewerkers wordt zowel door de inspectieorganisaties zelf als door de bedrijven beschouwd als cruciaal voor de kwaliteit van de inspecties. Uit de evaluatie komt het negatieve effect naar voren van het verloop onder deskundig personeel bij de inspectieorganisaties. Dit verloop is mede oorzaak van de kwetsbaarheid van kleinere maatlatorganisaties en vormt een belangrijke bedreiging voor de resultaten van het programma. Daarnaast leidt het ertoe dat in sommige organisaties onvoldoende ervaring wordt opgebouwd om goed toezicht te kunnen houden.

Het tweede punt betreft de ontwikkeling van audit-vaardigheden. Deze auditvaardigheden dragen ertoe bij dat het inspectieteam goed inzicht krijgt in het veiligheidsmanagement van het bedrijf. Dit inzicht is nodig voor een goede inschatting van de bestaande veiligheidsrisico's. Op dit moment zijn de auditvaardigheden onvoldoende aanwezig en moeten worden versterkt.

Met betrekking tot de communicatie met bedrijven zijn verbeteringen mogelijk op het gebied van landelijke eenduidigheid in de wijze waarop bedrijven worden geïnformeerd over de inspectie, de wijze waarop zij het rapport ontvangen en hoor- en wederhoor wordt toegepast.

Bijlage 1

Overzicht van de bestudeerde literatuur

- Brandweer BRZO, *Risico's beheersen, mens en omgeving beschermen" Gemeenschappelijke visie en agenda voor de toekomst*, januari 2009
- Elenbaas, R., *Werk aan uitvoering: interdepartementale evaluatie BRZO-'99*, Cap Gemini, februari 2004.
- Ham, van der M., Bouwman, R.T.J., *Landelijke Expertisecentrum Brandweer en Brzo monitoringrapport 2007*, Landelijk Expertisecentrum Brandweer en Brzo, augustus 2008.
- <http://www.Brzo99.nl>.
- Konijn, T., Verbeek, N., *Vorbereiding Keizerskroon II*, april 2005.
- LAT Brzo, *Belanghebbendeventredensonderzoek inspectiejaar 2007*, LAT Brzo juni 2008.
- Martin, M.N., *de foto van de Maatlat*, LAT Brzo, mei 2007.
- Ministerie van BZK, *Uitvoering van Brzo-'99 naar aanleiding van BeteRZO*, 2007-0000060B13, maart 2007.
- Ministerie van VROM, *Communiqué Keizerskroonconferentie*, VROM, 25 september 2004.
- Ministerie van VROM, *Uitvoering Besluit risico's zware ongevallen 1999: onderzoek naar de uitvoering door het bevoegd gezag Wm en (VR plichtige) bedrijven*, VROM, augustus 2003.
- Schipper, R., *Utrecht gaat extern*, Provincie Utrecht, september 2008.
- VROM Inspectie, *Beter zo dan als voorheen: start verbeterprogramma Brzo*, VROM, januari 2008.

Bijlage 2

Overzicht van de begeleidingscommissie en geïnterviewde personen

Begeleidingsgroep

- Dennis Holtrop, Ministerie van VROM
- Evelien van der Stegen, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Paul van Lieshout, Arbeidsinspectie, afgevaardigd namens de LAT
- Wim Klijn, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Geïnterviewde personen

- Ad de Lange, Voorzitter LAT Brzo
- Annemarie van der Rest, Shell
- Charlotte Kottier, Arbeidsinspectie
- Eduard van der Wilt, VNCI
- Gerard Majoor, ministerie van VROM
- Hennie Standaar, Votob
- Jaap van Staalduine, Ministerie van VROM
- Jos van der Maat, VR Groningen
- Paul van Lieshout, Arbeidsinspectie
- Pieter Boerma, Arbeidsinspectie
- Robert Mout, DCMR
- Ron Bouman, NVBR

- Dirk den Ottelander, Thermphos
- Arend Boterenbrood, Provincie Zeeland
- Carlo den Deckere, Arbeidsinspectie
- Dorien Willemse, Brandweer regio Zuid

- Jan van Erp, Huntsman
- Jan Meinster, DCMR
- Otto Wientjes, Arbeidsinspectie
- Tonie Heer, Brandweer regio Rijnmond

- Fer Koenders, Unipol
- Maurice Stijfs, Provincie Noord Brabant
- Michael de Gunst, Brandweer regio Brabant-Noord
- W. Dirks, Arbeidsinspectie

Bijlage 3

Onderzoeksvragen

De algemene onderzoeksvragen

- In welke mate en op welke wijze zijn de producten in het programma BeteRZO (werkwijzer inclusief nieuwe inspectiemethodiek en wetswijziging, toezichtmodel Brzo, Landelijk Regieteam Brzo, Rapportage en implementatieverplichtingen BRZO, Maatlat kwaliteit overheidsorganisaties) in de praktijk door de betrokken overheidsinstanties geïmplementeerd?
 - Welke instrumenten zijn wel geïmplementeerd, welke niet?
 - Wat is hiervan de achtergrond?
- Welke concrete resultaten zijn bereikt met het programma BeteRZO in termen van goed toezicht? Heeft het programma daadwerkelijk bijgedragen aan tijdig, eenduidig, uniform, juist en rechtvaardig toezicht?
 - Welke instrumenten zijn het meest effectief? Waarom?
 - Welke instrumenten zijn minder effectief? Waarom?
- Welke gevolgen heeft de implementatie van het programma BeteRZO gehad voor de betrokken overheidsorganisaties en geïnspecteerde bedrijven?
 - Los van de resultaten, welke impact heeft het programma gehad op overheidsorganisaties en bedrijven in termen van tijd, capaciteit, kosten, cultuur, etc.?
- Welke betekenis hechten actoren (betrokken overheidsorganisatie en geïnspecteerde bedrijven) aan het programma BeteRZO en de daarmee geboekte resultaten?
 - In hoeverre menen zij dat positieve resultaten ook daadwerkelijk aan het programma zijn toe te schrijven?
 - Wat zijn hun argumenten?
- Welke succes- en faalfactoren voor het behalen van resultaten, zijn te onderscheiden bij het programma BeteRZO?
 - Hoe kunnen de succesfactoren verder worden versterkt en de faalfactoren worden beheerst?
- Welke verbeteringen zijn mogelijk binnen het programma BeteRZO? Wat moet vooral zo doorgaan als het nu gaat?
- Zijn er verbeteringen nodig in het toezicht die niet binnen het programma kunnen worden geïnitieerd?
- in hoeverre heeft de nieuwe manier van toezicht houden effect op de vergunningverlening?

Onderzoeksvragen met betrekking tot de fasering van de implementatie van het programma BeteRZO (deze vragen richten zich op de betrokken inspectiediensten).

1. Hoever is de implementatie van het programma BeteRZO gerealiseerd in de organisatie?
2. Hoe zijn de verschillende fases van implementatie verlopen?
3. Welke knelpunten zijn ondervonden in de verschillende fases?
4. Wat bevorderde het doorlopen van de verschillende fases?

Vragen over de verschillende fases

Introductiefase

- Op welke wijze is de organisatie bekend geworden met het programma BeteRZO? Wat zijn de bronnen geweest?
- Hoe is in eerste instantie omgegaan met die bekendheid?
- Was er voldoende kennis voorhanden om met het programma BeteRZO aan de slag te gaan? Wat miste er? Wat is er gedaan om dit tekort in te vullen?
- Wat heeft de organisatie moeten doen om aan voldoende kennis over het programma BeteRZO te komen?
- Wie/ welke afdeling is verantwoordelijk voor het verwerven van deze kennis?
- Wat is er vervolgens met de kennis gedaan?
- Heeft het landelijk regieteam Brzo een rol gespeeld bij het verwerven van kennis over het programma BeteRZO? Zo ja, welke? Hoe wordt deze rol gewaardeerd?
- Wat verwacht de organisatie van het regieteam Brzo bij het verwerven van kennis over de het programma BeteRZO?

Acceptatiefase

- In hoeverre is het de organisatie duidelijk dat zij moeten werken met de producten afkomstig van het programma BeteRZO?
- In hoeverre vinden zij het terecht dat zij moeten werken met de producten van het programma BeteRZO? In welk opzicht niet, in welk opzicht wel?
- Wat beschouwt de organisatie als pluspunten van het programma BeteRZO, wat als minpunten?
- Wanneer en door wie is er besloten de regeling in te voeren? Zijn hiervoor tijd en middelen vrijgemaakt?
- Welke aspecten van de regeling hebben de acceptatie bevorderd dan wel gehinderd?

Operationalisatiefase

- In hoeverre is het programma BeteRZO in de organisatie, uitgewerkt in acties en structuren zodat deze kan/kon worden uitgevoerd?
- Hoe is de invoering van het programma BeteRZO voorbereid? Hoe is dit georganiseerd? Is er een projectgroep belegd en een projectplan gemaakt?
- Wie/welke afdeling is verantwoordelijk voor de implementatie van het programma BeteRZO?
- Wie zijn verder betrokken bij de voorbereiding van de implementatie?
- Welke middelen zijn er ter beschikking gesteld voor de voorbereiding van de implementatie?
- Aan wie en op welke wijze wordt gerapporteerd over de voortgang van de implementatie?
- Was er voldoende deskundigheid beschikbaar binnen de organisatie om de invoering voor te bereiden?
- Welke knelpunten deden zich voor bij de voorbereiding? Wat heeft de voorbereiding vergemakkelijkt?
- Wat zijn voorwaarden voor een goede voorbereiding?
- Heeft het regieteam Brzo een rol gespeeld bij de voorbereiding? Zo ja, hoe?
- Hebben andere externen een rol gespeeld? Zo ja, hoe?

Implementatiefase

- In hoeverre is er een beleidsdocument opgesteld?
- Staan alle vereiste elementen erin?
- Op welke wijze is het beleidsdocument tot stand gekomen?
- Wie is verantwoordelijk geweest voor het vaststellen van het document?

- Wie zijn er betrokken geweest bij de totstandkoming van het document?
- Hoe is het beleidsdocument tot stand gekomen?
- Wat waren knelpunten bij de totstandkoming van het document?
- Wat heeft de totstandkoming bevorderd?
- In hoeverre zijn de afzonderlijke producten van het programma BeteRZO geïmplementeerd?
- Wie is verantwoordelijk geweest voor het implementeren van het programma BeteRZO?
- Wie zijn er betrokken geweest bij de implementatie van het programma BeteRZO?
- Hoe is de implementatie van het programma BeteRZO gelopen?
- Wat waren knelpunten bij de implementatie van het programma BeteRZO?
- Wat heeft de implementatie bevorderd?
- Heeft het landelijk regieteam BeteRZO een rol gespeeld bij de implementatie? Zo ja, hoe?
- Hebben andere externen een rol gespeeld? Zo ja, hoe?

Incorporatiefase

- In hoeverre functioneert het programma BeteRZO op dit moment?
- Op welke wijze wordt het functioneren van het programma BeteRZO onderhouden? Hoe wordt gezorgd dat de afzonderlijke producten daadwerkelijk worden toegepast?
- Waaruit blijkt dat het programma BeteRZO functioneert? Hoe wordt dit gemonitord?
- Wie is daarvoor verantwoordelijk?
- Welke rol speelt het management hierin?

Internalisatiefase

- In hoeverre maken de producten afkomstig uit het programma BeteRZO nu deel uit van de bedrijfsprocessen?
- Wat zouden de betrokken overheidsinstanties doen als het programma BeteRZO nu zou verdwijnen, wat zou men aanpassen/veranderen? Waarom?

Bijlage 4

Uitleg van begrippen

Tijdigheid: de doorlooptijden worden binnen de wettelijke/afgesproken termijnen gehaald.

Eenduidigheid: beslissingen binnen geformaliseerde werkprocessen door professionals binnen een kenbaar beoordelingskader.

Uniformiteit: beslissingen op basis van transparant en uniform beleid; gecoördineerd, zodat de overheid met één mening naar buiten treedt.

Juistheid & rechtvaardigheid: de beslissingen zijn inhoudelijk correct en passen binnen kaders van beleid en regelgeving.

Het Lat BRZO: het landelijk regie team (LAT) Brzo is een platform dat tot taak heeft om de samenwerking tussen de uitvoerende overheden te bevorderen. Het LAT Brzo bestaat uit vertegenwoordigers van de arbeidsinspectie, de brandweer (NVBR), de VNG, de beleidsdepartementen (BZK, SZW, VROM) en het IPO als voorzitter. Het LAT biedt ondersteuning bij de implementatie van de BeteRZO producten en zorgt voor de landelijke coördinatie en informatievoorziening. Het LAT is overigens niet verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van het toezicht: dat is en blijft verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het LAT kent een regiegroep (uitzetting grote lijnen), de portaalgroep (dagelijks bestuur). Het LAT bureau ondersteunt het geheel en is ondergebracht bij SenterNovem.

De taken van de LAT regiegroep omvatten:

- Vaststellen van het jaarlijks budget van het LAT Bureau.
- Bijdragen aan en participeren in (beleids-)relevante ontwikkelingen met andere overheidsorganisaties vanuit het Brzo perspectief, zowel landelijk als in Europees verband.
- Kennismaken van en sturen op de voortgang van de ontwikkelingen in de uitvoeringsorganisaties in relatie tot de in BeteRZO gedefinieerde verbeterpunten.
- Plegen van mediation of arbitrage waar nodig.
- Ontwikkelen, vaststellen en uitdragen van best practices.
- Plegen van overleg met het bedrijfsleven over deze ontwikkelingen.

De taken van de LAT Portaalgroep omvatten:

- Het initiëren en aansturen van gewenste ontwikkelingen.
- Het communiceren in lijn met de regiegroep (verantwoording en sturing) en het LAT bureau (uitvoering van activiteiten). Daarnaast is er een directe lijn met de uitvoering via de regio overleggen en via onder andere nieuwsbrieven, bijeenkomsten en lezingen.
- Naast het regulier overleg onderhoudt de projectmanager van het LAT bureau overleg met de regiovertegenwoordigers over uitvoeringszaken.

De taken van het LAT Bureau omvatten:

- Het secretariaat van de regiegroep en de portaalgroep.
- Het organiseren van kennisuitwisseling, zoals landelijke informatiebijeenkomsten voor bedrijven en voor ambtelijk betrokkenen.
- Het verzamelen en bewerken van monitoringgegevens;
- Het beheren van werkprocessen;
- Het beheer van de instrumenten, waaronder de website en de nieuwsbrief;
- Een algemene helpdesk- en doorverwijsfunctie;
- Begeleiding van LAT Werkgroepen;
- Borging van de kwaliteit en de voortgang van diverse processen (projectmanager).

De Werkwijzer: de leidraad voor inspecteurs, coördinatoren en leidinggevenden bij de uitvoering van het Brzo. In de werkwijzer zijn de taken en rollen van de uitvoerders van samenwerkende diensten beschreven en is een basis gelegd voor bruikbare werkprocessen. Tevens is de één loketgedachte uitgewerkt.

De NIM: de nieuwe inspectiemethodiek wordt toegepast door de inspecteurs in de aanloop, de daadwerkelijke uitvoering en de nazorg van de inspectie. Belangrijke stappen binnen de nieuwe systematiek is de voorbespreking en het opstellen van de inspectieagenda, die voortijdig naar het bedrijf wordt toegestuurd. De startbespreking en de close-out zijn vaste momenten dat de inspecteurs met het bedrijf om tafel gaat. Het resultaat van de inspectie is een gezamenlijke inspectierapportage van de inspecterende diensten. De instrumenten uit het verbeterprogramma BeteRZO ondersteunen de inspecteurs in de uitvoering van hun inspecties volgens de nieuwe inspectiemethodiek.

Maatlat: met de maatlat kwaliteit overheidsorganisaties kunnen uitvoerende organisaties beoordelen of ze aan de eisen voldoen om het Brzo-toezicht goed uit te voeren. Het gaat hier om minimum eisen die aan een overheidsorganisatie gesteld worden, niet om een ideaalsituatie. Centraal in de maatlat staat de kennis, dat wil zeggen de kwaliteiten die ook geborgd zijn in de organisatie, in relatie met het aantal medewerkers dat nodig is om BRZO-taken goed uit te kunnen voeren. Naast deskundigheid en organisatorische borging meet de maatlat ook externe factoren: het aantal en soort Brzo-bedrijven in het ambtsgebied van de betreffende overheidsinstantie.

Het Toezichtsmodel: een model voor de bepaling van het aantal inspectiedagen dat de overheid besteedt aan gepland toezicht op de locatie bij een individueel Brzo-bedrijf, gerelateerd aan de risico's van het bedrijf en de mate van beheersing. Op basis van het toezichtsmodel worden bedrijven gescoord op hun veiligheidsprestaties.

De RIB/PGS 6: Rapport Informatie-eisen Brzo (RIB) en Publieksreeks gevaarlijke stoffen (PGS 6). Het RIB/PGS 6 is bedoeld om de regels toe te lichten zoals in het Brzo en het Rrzo zijn vastgelegd. Het biedt de bedrijven houvast bij het opstellen van het veiligheidsrapport en het maken van de scenario's. PGS 6 gaat in op de eisen van het veiligheidsmanagementsysteem en het veiligheidsrapport. Het RIB/PGS 6 geeft een normerende interpretatie van de regels, maar is daarbij niet bedoeld als dwingend voorschrift.