

Eindbeeld BRZO pilot Zuid-Nederland

Het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) beoogt de kans op en de schade van een zwaar ongeval bij risicovolle bedrijven zo klein mogelijk te maken. Hiervoor wordt toezicht op deze bedrijven gehouden en handhavend opgetreden bij overtreding van wettelijke en vergunningsvoorschriften door de brandweer, Arbeidsinspectie en gemeenten en provincies. Dit toezicht bestaat naast fysieke inspecties ook uit systeemtoezicht. De brandweer controleert de voorzieningen voor de rampenbestrijding, de Arbeidsinspectie neemt de arbeidsveiligheid onder de loep en het bevoegd gezag Wet milieubeheer (gemeente/milieudienst of provincie) beoordeelt het risico voor de directe omgeving van het bedrijf.

Voor de effectiviteit van het toezicht en de handhaving, maar ook om de last daarvan voor bedrijven zo beperkt mogelijk te houden is goede samenwerking door de betrokken partijen noodzakelijk. Er bestaan echter verschillen in de verantwoordelijkheden en bevoegdheden, werkwijzen en culturen van de brandweer, Arbeidsinspectie, gemeenten/milieudiensten en provincies. Daardoor is effectief samenwerken geen vanzelfsprekendheid.

Uitgangspunt van het kabinet - naar aanleiding van het advies van de Commissie Mans - is dat het milieugerelateerde BRZO-toezicht valt onder het verplichte takenpakket van de regionale uitvoeringsorganisaties. Het rijk streeft in het kader van het BRZO bovendien naar vier landsdelige samenwerkingsverbanden van deze regionale uitvoeringsorganisaties, de AI en de regionale brandweer. Doel is om te komen tot inhoudelijke verbeteringen in de uitvoering van de BRZO-taken en niet om een ander organisatie-model op te leggen. Verschillen tussen landsdelen zijn mogelijk, van een virtuele samenwerkingsorganisatie tot verdergaande opschaling.

Per 1 januari 2009 hebben alle Zuidelijke partners een pilot gestart ter verbetering van de samenwerking en de uitvoering van de BRZO-taken. Deze pilot had in de eerste fase een verkennend karakter. Op basis van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan kunnen we nu een scherper eindbeeld formuleren en staan we op de brug naar fase 2: het ontwikkelpad op weg naar het eindbeeld. Met dit eindbeeld kunnen we de volgende stap schetsen hoe de gewenste samenwerking eruit ziet, en vervolgens welke ontwikkelingsstappen en –aanpak nodig zijn om dat eindbeeld te realiseren en deze stappen ook daadwerkelijk te zetten. Deze notitie bevat alleen het eindbeeld.

Uitwisseling van informatie en kennis tussen de landsdelen is daarbij van belang. BRZO-Zuid stelt daarom de resultaten en ervaringen graag ter beschikking van het LAT en de andere landsdelen en rekent hierbij op tweerichtingsverkeer. Zover onderdelen van dit Eindbeeld al op landelijke schaal (in LAT-verband) worden gerealiseerd, vindt binnen BRZO-Zuid voor die onderdelen geen afzonderlijke voorbereiding plaats. De implementatie daarvan in Zuid-Nederland vraagt wel aandacht.

De ontwikkelingen binnen BRZO-Zuid zijn niet los te zien van het programma Vernieuwing Toezicht Chemie, omdat de doelen zoals eenduidiger en efficiënter toezicht en vermindering van de toezichtlast voor bedrijven in elkaars verlengde liggen. Daarom worden beide trajecten gezwaluwstaart. De VROM-Inspectie heeft de opdracht het programma Vernieuwing Toezicht te begeleiden en hiervoor voert een extern bureau een inventarisatie uit (welke gebieden en in

hoeverre vergelijkbaar en koppelbaar). Rond de jaarwisseling 2009/2010 volgt een plan van aanpak hoe dit te realiseren. De inventarisatie en het opstellen van het plan gebeurt in nauwe samenwerking met de relevante betrokkenen bij het BRZO en bij het programma Vernieuwing Toezicht. Ook de ICT (de toekomst van twee Gemeenschappelijke Inspectie Ruimten, GIR) wordt hierin meegenomen.

De samenwerking van de bevoegde gezagen bij de uitvoering van BRZO is geen doel op zich, maar richt zich op de betrokken bedrijven. Het is dan ook zeer gewenst de bedrijven te informeren over de beoogde ontwikkelingen in de samenwerking en hen te laten reflecteren op hun ervaringen met de nieuwe werkwijzen. Bij bedrijven met meerdere vestigingen in verschillende landsdelen is communicatie met het concern vereist om verschillen in uitvoering toe te lichten en te verklaren.

Eindbeeld

Hoe ziet dat eindbeeld er dan uit?

Doel is een kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van de uitvoering van de BRZO-taken, zodat we in heel Zuid-Nederland effectief en efficiënt toezicht houden op risicovolle bedrijven en handhavend optreden tegen overtredingen. Daarvoor beschikken we allereerst over een goede planning van de inspecties, zodat alle bedrijven tijdig worden bezocht. We hanteren verder uniforme werkprocessen met integrale inspecties, eenduidige en gecoördineerde handhaving en heldere communicatie. We stellen daarom één bestuurlijk inspectieprogramma op voor heel Zuid-Nederland. Inspecties en handhaving worden op uniforme, vergelijkbare wijze verricht. De uitvoering van de inspecties wordt ook gezamenlijk geprogrammeerd en gebeurt zo integraal mogelijk, zodat bedrijven zo veel mogelijk in een keer worden bezocht en minder toezichtlast ondervinden. De kwaliteit van inspecties en handhaving borgen we aan de voorkant door intervisie, kennisuitwisseling en gezamenlijke deskundigheidsbevordering en aan de achterkant door evaluaties en audits. Dit betekent dat de gewenste verbetering van de uitvoering vooral tot stand komt in de werkprocessen en door verbetering van de samenwerking. Een reorganisatie is niet nodig. We werken zodanig samen in de werkprocessen en in de aansturing alsof we één organisatie zijn.

Hierna gaan we in op de drie belangrijkste inhoudelijke thema's van de pilot en op de aspecten cultuur, communicatie en organisatie.

Uitvoering

In Zuid-Nederland werken we met één integraal uitvoeringsprogramma. In dit eindbeeld inspecteren we volgens het landelijke Toezichtmodel, waarbij de risico-oriëntatie bepalend is voor de inspectiefrequentie die hierdoor minder dan 1 keer per jaar kan zijn. Inspecties voeren we zo integraal mogelijk uit, maar deelname per kolom is selectief (op basis van de aard van het bedrijf en de mate van risico). Iedere kolom benoemt vanuit de eigen optiek bij welke bedrijven inspecties meer of minder urgent zijn. Inspecteurs voeren inspecties waar mogelijk uit voor collega's van een andere kolom of vervullen een signaalfunctie. Over de provinciegrenzen heen bestaat er een behoorlijke uniformiteit. Dat maakt het gemakkelijker om in het geval van capaciteitstekort bij elkaar

te kunnen bijspringen. Dat doen we al bij het benutten van elkaars (schaarse) specialismen en dit wordt zo nog verder geïntensiveerd. Iedere maatlatorganisatie is op deze wijze verzekerd van voldoende kritische massa. Dit alles is mogelijk door een goede operationele aansturing. Zeker zo belangrijk is dat de inspecteurs praktische werkwijzen inbrengen die het proces van afstemming, inspectie en handhaving zo efficiënt mogelijk ondersteunen. Zaken die de inspecteur altijd al graag geregeld had willen zien!

Handhaving

Voorop staat dat we in heel Zuid-Nederland – en eigenlijk in heel het land – op een eenduidige manier handhavend optreden. Daarvoor hebben we één gezamenlijke handhavingstrategie en zelfs een landelijk handhavingsprotocol. Op deze wijze beoordelen we bij alle bedrijven eenduidig wat de ernst van een overtreding is en wanneer en op welke wijze we handhavend optreden. Eindbeeld is ook dat er niet persé slechts één handhaver optreedt die alles moet kunnen. Wel belangrijk is dat het bedrijf één brief ontvangt waarin namens de bevoegde gezagen staat welke handhavingsmaatregelen worden opgelegd, wie bestuursdwang toepast en wat het traject rondom die maatregelen zal zijn. Ook hercontroles worden gecoördineerd verricht, waarbij de kolommen voor elkaar kunnen waarnemen. Uitvoeringsorganisaties kunnen handhavingzaken in vooraf beschreven gevallen voor het bevoegd gezag afhandelen, op basis van een vooraf beschreven mandaat. De bevoegdheid van elk bevoegd gezag blijft overigens intact.

Deskundigheid

Deskundigheid is de belangrijkste succesfactor voor effectief toezicht en een zo beperkt mogelijke toezichtlast voor bedrijven. Daarom definieert elke kolom eerst de eigen deskundigheid: welke kwaliteit stuur ik op pad? Het opleidingsprofiel wordt al landelijk opgesteld. Naast vakkennis is ook kennis van systeemgerichte toetsing belangrijk. Een inspecteur moet meer dan de helft van diens tijd aan BRZO besteden. De kennis wordt ontsloten door middel van kenniskaarten of een kennismatrix, zodat mensen elkaar gemakkelijk kunnen vinden op hun specifieke deskundigheden. We hanteren in Zuid een gemeenschappelijk ontwikkelplan, zowel voor alle individuele organisaties als daarbinnen voor de ontwikkeling van iedere individuele medewerker. Inspectieteams wisselen hun ervaringen uit, evalueren hun werkprocessen en doen aan persoonlijke intervisie. Specifiek voor de medewerkers van de provincie geldt dat over de 3 provinciegrenzen heen een gezamenlijk strategisch personeelsbeleid wordt gevoerd, waarin op de in-, door- en uitstroom van medewerkers wordt gestuurd. Daarbij wordt ook gelet op een gemeenschappelijke buffer voor capaciteit die wegvalt wegens vertrek. De brandweerregio's hebben een gezamenlijk beleid voor deskundigheidsbevordering, personeel en capaciteitsverdeling. De medewerkers hebben naast de specifieke brandweer BRZO-deskundigheid ook kennis van de lokale situatie en leveren met hun deskundigheid van inrichtingen input aan de operationele voorbereiding op rampen en zware ongevallen.

Cultuur

Er is een cultuur waarin cultuurverschillen worden herkend en erkend en waarin wordt samengewerkt op basis van respect en vertrouwen. Er bestaan nu eenmaal verschillen die we niet altijd kunnen opheffen. Het gaat erom dat we deze verschillen onderkennen en bespreekbaar maken, waardoor we elkaar begrijpen en vertrouwen in elkaar hebben. Nou is cultuur altijd een weerbarstig iets om te ontwikkelen. Maar doordat het management, het bestuur en ook de medewerkers onderling een voorbeeldfunctie vervullen, komt dit binnen ons bereik.

Communicatie

Deze gezamenlijke en integrale uitvoering van BRZO-taken is mogelijk doordat wij in staat zijn op een heldere, open en respectvolle wijze met elkaar te communiceren. In dit eindbeeld is het een normale zaak dat wij aanspreekbaar zijn op de manier waarop wij met elkaar communiceren, onze taken uitvoeren en cultuurverschillen overbruggen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de coördinatie van de communicatie met de betrokken bedrijven over de inspecties, de bevindingen, de noodzakelijke aanpassingen en de eventuele bestuursrechtelijke maatregelen en/of een strafrechtelijke traject.

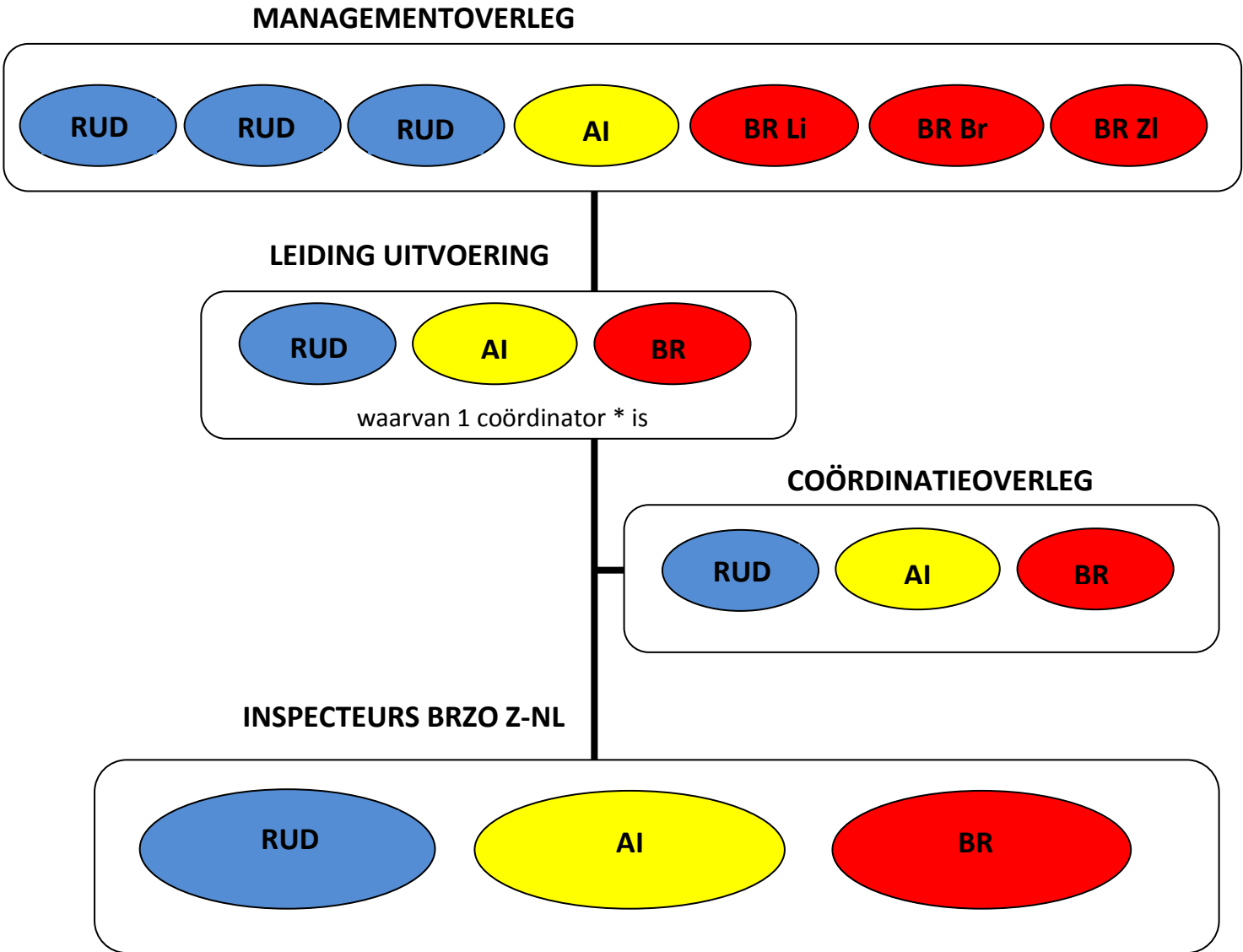
Organisatie

In dit eindbeeld werken we zodanig samen in de werkprocessen en de aansturing alsof we één organisatie zijn. Een reorganisatie is dus niet nodig. Ieder bevoegd gezag behoudt zijn eigen verantwoordelijkheden. De maatlatorganisaties blijven direct aanspreekbaar voor hun bedrijven en opdrachtgevers. Alle medewerkers blijven in dienst bij hun eigen organisatie en voeren in beginsel vooral werkzaamheden in het 'eigen' gebied uit. Dit laat onverlet dat op basis van specialismen of in geval van capaciteitstekorten uitwisseling plaatsvindt en bijstand wordt verleend.

In Noord-Brabant ontstaan er voor het bevoegd gezag Wm drie Regionale Uitvoeringsdiensten, waarbij de BRZO-taken zo veel mogelijk worden gebundeld en die door één manager in het Managementoverleg worden vertegenwoordigd. In Zeeland is er één Regionale Uitvoeringsdienst die ook BRZO doet en deelneemt aan het Managementoverleg. Limburg kent twee Regionale Uitvoeringsdiensten, waarbij de BRZO-taken zijn geclusterd bij één Uitvoeringsdienst, die ook deelneemt aan het Managementoverleg. Aan het Managementoverleg nemen dan dus drie vertegenwoordigers deel van de bevoegde gezagen Wm. Zij werken met de Arbeidsinspectie en de vertegenwoordigers van de regionale brandweer samen op inhoud, programmering, kennis en het oplossen van capaciteits- en kwaliteitsproblemen alsof sprake is van één organisatie.

Hieronder volgt het organisatieschema.

RUD = Regionale Uitvoeringsdienst
 AI = Arbeidsinspectie
 BR = Brandweer



Toelichting van het schema:

Er is een **managementoverleg** bestaande uit zeven personen:

- drie vertegenwoordigers van de zes Regionale Uitvoeringdiensten (1 van Limburg, 1 van Noord-Brabant en 1 van Zeeland)

- één vertegenwoordiger van de Arbeidsinspectie
- drie vertegenwoordigers van de zes Brandweerregio's (1 van Limburg, 1 van Noord-Brabant en 1 van Zeeland).

De zeven leden kiezen één van hen tot voorzitter.

Daaronder hangt een driekoppige **leiding uitvoering** bestaande uit:

- 1 vertegenwoordiger van de Regionale Uitvoeringsdiensten
- 1 vertegenwoordiger van de Arbeidsinspectie
- 1 vertegenwoordiger van de Brandweerregio's.

Eén van deze drie is de coördinator die verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het gezamenlijke Inspectieprogramma Zuid-Nederland en die bewaakt dat de inzet en kwaliteit worden geleverd, protocollen worden bewaakt e.d. Bij te maken afwegingen en besluiten legt de coördinator deze voor aan het managementoverleg of een gedelegeerde uit dat overleg.

Daarnaast is er een **tijdelijke projectleiding** voor deze pilot (om deze reden niet in dit schema opgenomen), die **werkgroepen** instelt om samen de ontwikkeling naar het eindbeeld te realiseren. De werkgroepen worden samengesteld uit teamleiders en het coördinatieoverleg. De projectleiding en de werkgroepen rapporteren aan (een of enkele gedelegeerden uit) het managementoverleg.

Ondersteunend aan de leiding uitvoering en de projectleiding is er een **coördinatieoverleg**. Hierin nemen vertegenwoordigers van alle drie de kolommen deel. Dit overleg fungeert als beleidsstaf om inhoudelijke onderwerpen uit te diepen en voorstellen te doen.

Tijdpad

De vorming van regionale uitvoeringsdiensten speelt een belangrijke rol in het geschetste eindbeeld. Deze fase zal per 1 januari 2012 zijn afgerond, reden waarom we ook voor dit eindbeeld deze datum hanteren. Per 1 januari 2012 werken we dus conform dit eindbeeld. Dit betekent niet dat we gaan wachten, maar we zetten nu al stevig in om op de belangrijkste inhoudelijke onderdelen resultaat te boeken.

We zetten in op de volgende onderwerpen:

Uitvoering

- De vorming van een integraal uitvoeringsprogramma voor Zuid-Nederland per 1 januari 2010.
- De herziening van het integraal bestuurlijk inspectieprogramma per 1 juli 2010.

- Risicogestuurde inspectiefrequentie en inspectie-inzet per kolom op bedrijfsniveau en/of categorie van bedrijven per 1 juli 2010 (dit wordt meegenomen in de planning voor 2011).
- Praktische werkwijzen benoemen en doorvoeren; start 1 januari 2010.

Handhaving

- De landelijke handhavingstrategie en –protocol zijn mede afhankelijk van de landelijke voortgang; de ambitie is dat die per 1 januari 2011 gereed is.
- Ontwikkeling en introductie van 1 handhavingsbrief per 1 januari 2010.
- Gecoördineerde hercontroles per 1 januari 2011.

Deskundigheid

- Elke kolom definieert eerst de eigen deskundigheid (vakkennis en systeemtoezicht): “welke kwaliteit stuur ik op pad”; realisatie 1 januari 2010.
- Ervaring opbouwen en onderhouden door > 50% inzet op BRZO; realisatie 1 januari 2011.
- Ontwikkeling van een gezamenlijk strategisch personeelsbeleid, gericht op capaciteit en deskundigheid, voor de drie provincies per 1 januari 2012.
- Kennisuitwisseling, intercollegiale toetsing, kennismatrix per 1 juli 2011.

Organisatie, communicatie en cultuur

- We werken conform het organisatieschema met een managementoverleg, een leiding uitvoering en een coördinator per 1 januari 2010. In afwachting van de vorming van de regionale uitvoeringsdiensten komen de vertegenwoordigers van het Wm bevoegd gezag uit de bestaande organisaties.
- We voeren vanaf 1 januari 2010 een ontwikkelplan uit waarin de stappen zijn gedefinieerd om van de huidige situatie naar het eindbeeld toe te groeien. Daarvoor functioneert ook per 1 januari 2010 een nieuwe projectorganisatie van een aantal werkgroepen, onder leiding van de projectleider.

Tenslotte

Met deze pilot in Zuid-Nederland plaatsen we onszelf in de schijnwerpers. Dat maakt dat we trots op onszelf kunnen zijn, maar dat brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. De ogen van de rest van het land zijn op ons gericht. Ten eerste zijn we aan onszelf en aan de bedrijven in Zuid-Nederland verplicht om dit eindbeeld ook daadwerkelijk waar te maken. Ten tweede voelen we de verplichting om de resultaten van de pilot te delen met onze collega's in de andere landsdelen. Het is aan ons allen om deze verantwoordelijkheden waar te maken. Veel succes!