

Voorstel



AGP 8

Aan : Algemeen Bestuur Datum : 3 april 2019 Bijlage : 2
Steller : Loek van Hemert Onderwerp : bedrijven 2019-2022
Meerjarenperspectief naleefbevordering van risicorelevante

Algemene toelichting

Via dit voorstel bied ik u het *Meerjarenperspectief naleefbevordering van risicorelevante bedrijven* aan. Het perspectief bevat interventies waarmee tot aan 2022 op een stelselmatige manier wordt gewerkt aan versterking van industriële veiligheid.

Aanleiding

De afgelopen jaren hebben er in Noord-Brabant een aantal incidenten plaatsgevonden bij bedrijven, die werken met gevaarlijke stoffen ten behoeve van het productieproces. De incidenten hadden een grote impact op de omgeving. Het Brabantse Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO)¹ heeft hierop het project *risicorelevante bedrijven* opgestart. Doelstelling van dit Brabantbrede project is tweeledig:

- Als hoofddoelstelling het verkrijgen van inzicht in risico's voor bestuur en omgeving en de aanvaardbaarheid van deze risico's bij de zogenaamde "net-niet-Brzo-bedrijven" (risicorelevante bedrijven).
- Een afgeleide doelstelling is het versterken van de samenwerking tussen de drie Brabantse omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Verbetering veiligheidssituatie via een meervoudige, programmatische aanpak

In de vergadering van uw Algemeen Bestuur van 10 november 2016 bent u geïnformeerd over de landelijke en regionale ontwikkelingen rond risicovolle bedrijven en het project risicorelevante bedrijven in Brabant. Medio 2017 heeft het project zijn eerste deelresultaat opgeleverd: een nulmeting, naar aanleiding van quick scans en inspecties bij bedrijven, dat een beeld schetst van de risico's en de maakbaarheid van het reduceren van deze risico's. In uw Algemeen Bestuur vergadering van 7 juli 2017 zijn deze resultaten gepresenteerd.

Opvolging van de nulmeting heeft geleid tot uw opdracht aan brandweer Brabant-Noord voor het opstellen van een meervoudig interventieprogramma in nauwe samenwerking met Omgevingsdienst Brabant-Noord en bedrijven. Het bijgaande meerjarenperspectief is het resultaat van deze opdracht. Het bevat een meerjarige nalevingsaanpak waarbij Veiligheidsregio Brabant-Noord en omgevingsdienst Brabant-Noord de veiligheid bij risicorelevante bedrijven beogen te verbeteren.

Integrale voorbereiding: Meervoudig kijken en differentiëren

In de totstandkoming van het meerjarenperspectief is gekeken hoe veiligheid bij de verschillende risicorelevante bedrijven het beste geborgd kan worden. Middels rondetafelgesprekken met veiligheidspartners waterschap, GHOR, omgevingsdienst en brandweer is geprioriteerd in risico's. Daarbij is geprioriteerd op basis van zes impactfactoren: gezondheid, veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid financieel en bestuurlijk.

Omgevingsdienst en brandweer bleken hierbij de meeste raakvlakken en belangen te hebben, waarna is gekozen om te starten met een gezamenlijke aanpak bij deze twee organisaties. Tijdens uitvoering van het meerjarenperspectief worden andere veiligheidspartners betrokken wanneer zinvol.

¹ Het bestuurlijke platform rondom kwaliteit en veiligheid van de fysieke leefomgeving. Deelnemers zijn onder andere omgevingsdiensten, waterschappen, provincie, gemeenten en veiligheidsregio's.

Uitgangspunten interventies

Het meerjarenperspectief bestaat uit een viertal uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn de basis voor de concrete interventies die de komende jaren worden ingezet.

Uitgangspunten meerjarenperspectief naleefbevordering

1. Bedrijven zelf bewust en actief maken
2. De basis is vertrouwen, handhaven waar het niet anders kan
3. Passende interventie
4. Van regel- naar risicogericht

Aansluiting bij landelijke en regionale ontwikkelingen

De opgestelde methodiek en strategie van het meerjarenperspectief staan niet op zichzelf, maar passen binnen regionale en landelijke ontwikkelingen. Zo sluit het perspectief aan bij de Landelijke Handhavingsstrategie waarin op een uniforme en passend wordt ingegrepen bij bevindingen. De Landelijke Handhavingsstrategie zorgt zo voor een gelijk speelveld. Hierin staat centraal dat een toepaste interventie past bij zowel het gedrag van de overtreder als de mogelijke gevolgen van een overtreding. Een beperkte overtreding met goedwillend gedrag van een bedrijf leidt bijvoorbeeld tot een informeren gesprek. Om zo een bedrijf zelf bewust te maken en over te laten gaan tot naleving.

Op regionaal niveau is een Brabantse Interventiestrategie opgesteld waarin de uitgangspunten en het beoordelingskader rond interventies bij risicorelevante bedrijven zijn vastgelegd. De Interventiestrategie is Brabantbreed opgesteld door veiligheidsregio's en omgevingsdiensten en geldt als startpunt voor regionale invulling. Tijdens de uitvoering van regionale interventieprogramma's worden *good practices* en *lessons learnt* onderling gedeeld en bestudeerd. Zo draagt de uitvoering van het meerjarenperspectief bij aan versterken van samenwerking tussen de Brabantse omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Omgevingsdienst Brabant Noord heeft het meerjarenperspectief eind 2018 laten vaststellen door het Regionaal Strategisch Platform (RSP). Het RSP is een ambtelijk adviesorgaan voor zowel het Algemeen Bestuur als de directie van de ODBN, waarin alle 17 eigenaren deelnemen evenals een afvaardiging van de directie van de ODBN.

Inpasbaarheid bij beleidskaders

Het meerjarenperspectief is zodanig opgesteld dat het als bouwsteen past binnen de ambities en doelstellingen van Veiligheidsregio Brabant-Noord. Denk hierbij aan:

- De Acute Versteving Brandweer waarin het project "versteving industriële veiligheid" is erkend. Een deelresultaat van dit project is het opstellen en uitvoeren van een interventieprogramma om risico's bij risicorelevante bedrijven duurzaam te reduceren.
- Het regionale beleidsplan 2016-2019 waarin "verdere samenwerking met Omgevingsdiensten" genoemd is als een van de doelstellingen van sector Risicobeheersing. Verder de doelstelling "kenbaarheid als katalysator van (brand)veilig leven". Waarbij in toenemende mate bedrijven zelf actief en bewust gemaakt worden van risico's en eigen zorgplicht.
- De regionale toezichtstrategie brandveiligheid waarin gemeenten en brandweer toezicht zo hebben ingericht dat maximale veiligheidswinst behaald wordt op de bestuurlijke doelstelling: 'Het voorkomen van slachtoffers'. Risicorelevante bedrijven zijn in deze strategie geïdentificeerd als een van de risico-objecten.

Capaciteit en Financiële gevolgen

Binnen Brandweer Brabant-Noord zijn financiële middelen en capaciteit voor uitvoering van het meerjarenperspectief geborgd. Uitvoering van het meerjarenperspectief past daarnaast binnen de basistaak van de ODBN. Werkzaamheden zoals vergunningsverlening, toezicht en handhaving (op basis van bestaande wet- en regelgeving) zijn structureel onderdeel van hun werkprogramma. Er is zodoende geen extra capaciteit vereist van de gemeentelijke organisaties.

Procesgang

Processtap	Datum
Korps Management Team ter instemming	25 februari 2019
Dagelijks Bestuur ter instemming	13 maart 2019
Regiegroep Veiligheidsregio ter advisering	14 maart 2019
Veiligheidsdirectie ter advisering	25 maart 2019
Algemeen bestuur ter vaststelling	3 april 2019

Voorstel

Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld als volgt te besluiten:

- 1) Het meerjarenperspectief naleefbevordering van risicorelevante bedrijven 2019-2022 vast te stellen;
- 2) Omgevingsdienst Brabant-Noord in kennis te stellen van dit besluit.

Akkoord Ja Nee Afwijkend besluit

Secretaris: M.J.H. van Schaijk

Paraaf:

Bijlagen

1. Meerjarenperspectief naleefbevordering van risicorelevante bedrijven 2019 – 2022
2. Infographic meerjarenperspectief risico relevante bedrijven

Meerjarenperspectief naleefbevordering van risicorelevante bedrijven 2019 – 2022 (in de gebruiksfase)

Omgevingsdienst Brabant Noord
Veiligheidsregio Brabant-Noord

Datum

13 december 2018

Status en versie

Definitief 1.0

Rapporttitel:	Meerjarenperspectief naleefbevordering van risicorelevante bedrijven 2019 – 2022
Auteur(s):	Ruud van Liempd Patrick Swinkels
Versie:	1.0
Toelichting versiebeheer:	Definitief
Datum:	13 december 2018

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1. Inleiding	4
2. Fase 1: Inzicht in het risicobeeld van de risicorelevante bedrijven	5
2.1 Resultaten risicobeeld	5
3. Totstandkoming meerjarenperspectief	6
3.1 Prioritering	6
3.2 Doelgroepanalyse	6
3.2.1 In gesprek met risicorelevante bedrijven in onze regio	6
3.2.2 Analyse met behulp van het interventiekompas	7
3.2.3 In gesprek met de veiligheidspsycholoog	8
4. Fase 2: Meerjarenperspectief naleefbevordering	9
4.1 Uitgangspunten meerjarenperspectief	9
4.1.1 Bedrijven zelf bewust en actief maken	9
4.1.2 De basis is vertrouwen, handhaven waar het niet anders kan	9
4.1.3 Passende interventie	10
4.1.4 Van regel- naar risicogericht	10
4.1.5 Meervoudig aanpak met voorbeelden van interventies	10
4.2 Doelstellingen naleefbevordering 2019 – 2022	13
4.3 Monitoren en bijsturen	14
5. Fase 3: Uitvoering meerjarenperspectief	15
5.1 Interventies	15
5.2 Randvoorwaarden uitvoering	15
Bijlage 1: Brabantse interventiestrategie	18

1. Inleiding

De afgelopen jaren hebben er in Noord-Brabant een aantal incidenten plaatsgevonden bij bedrijven, die gevaarlijke stoffen produceren, opslaan of gebruiken ten behoeve van het productieproces. De incidenten hadden een grote impact op de omgeving.

Naar aanleiding van de incidenten heeft het Brabantse Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) het project risicorelevante bedrijven opgestart. De doelstellingen van dit project luiden als volgt: *Inzicht verkrijgen in risico's voor bestuur en omgeving en de aanvaardbaarheid van deze risico's bij de zogenaamde "net-niet-Brzo-bedrijven"* (risicorelevante bedrijven). Dit leidt tot meer inzicht in en kennis van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in geval van calamiteiten voor bestuurders, veiligheidsregio, gemeenten, en provincie. Een tweede belangrijke doelstelling van het project is de *samenwerking tussen de drie Brabantse omgevingsdiensten en de veiligheidsregio's versterken*.

De eerste fase van het project omvat inzicht in het risicobeeld van de risicorelevante bedrijven (nulmeting). De resultaten van de nulmeting zijn in 2017 gepresenteerd aan het Algemeen Bestuur van de Veiligheidsregio Brabant-Noord en het Bestuur van de Omgevingsdienst Brabant Noord. De Algemeen Besturen van de Veiligheidsregio en de Omgevingsdienst hebben besloten om niet per gemeente in actie te komen richting bedrijven, maar om een goed doordacht programma te ontwikkelen om de veiligheid bij het totaal aan risicorelevante bedrijven te verhogen (fase twee van het project). Dit vergt een meerjarige, gezamenlijke, aanpak van de veiligheidsregio, omgevingsdienst en bedrijven.

Dit meerjarenperspectief beschrijft deze aanpak voor de risicorelevante bedrijven. De aanpak is opgesteld in nauwe samenwerking tussen de omgevingsdienst en de veiligheidsregio. Ook zijn de GHOR, waterschappen en bedrijven hierbij betrokken. Uiteraard staat veiligheid en het bevorderen van het naleefgedrag van bedrijven centraal. Daarnaast wordt in dit document ook ingegaan op de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de veiligheidsregio.

Fase drie van het project zal de daadwerkelijke uitvoering van dit meerjarenperspectief zijn. Aan het einde van dit document zal een doorkijk gegeven worden naar de 3^{de} fase van het project.

Naar aanleiding van de nulmeting optimaliseert de veiligheidsregio ook de operationele voorbereiding op incidenten bij risicorelevante bedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan planvorming (bereikbaarheidskaarten/ aanvalsplannen) en het oefenen bij bedrijven. Deze maatregelen maken geen onderdeel uit van dit meerjarenperspectief, maar worden meegenomen in het beleidsplan 2020 – 2023 van de veiligheidsregio. Dit beleidsplan wordt momenteel vorm gegeven en omvat de operationele voorbereiding in de volledige breedte van de taakuitvoering van de veiligheidsregio.

2. Fase 1: Inzicht in het risicobeeld van de risicorelevante bedrijven

Het risicoprofiel van de Veiligheidsregio Brabant-Noord kenmerkt zich door veel bedrijven in de voedings(middelen)industrie. In de regio bevinden zich een aantal slachterijen en bedrijven, die gespecialiseerd zijn in uitbenen en verwerken van vlees. Daarnaast liggen er in het verzorgingsgebied veel productiebedrijven. De bedrijven kenmerken zich door grote bedrijfsgebouwen die gevaarlijke stoffen hebben ter ondersteuning van de bedrijfsactiviteiten. Er bevinden zich relatief weinig bedrijven die gespecialiseerd zijn in de productie van gevaarlijke stoffen.

Bovenstaand risicoprofiel is ook terug te zien in de aanwezige gevaarlijke stoffen bij de bedrijven. Relatief veel bedrijven zijn als risicorelevant gekenmerkt door de aanwezigheid van een ammoniakkoelinstallatie. De overige bedrijven zijn als risicorelevant gekenmerkt door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in kleine verpakkingen of een biogasinstallatie. Opslag van gevaarlijke stoffen in tanks vindt beperkt plaats.

In Brabant-Noord vallen vijftien bedrijven onder de werkingssfeer van het Brzo. Deze bedrijven worden jaarlijks uitgebreid geïnspecteerd door een team met vertegenwoordigers van de omgevingsdienst, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de veiligheidsregio. Deze bedrijven maken geen onderdeel uit van de risicorelevante bedrijven en onderliggend meerjarenperspectief.

2.1 Resultaten risicobeeld

Als onderdeel van de nulmeting heeft de Veiligheidsregio via een quick scan het risicoprofiel en de risicobeheersing van de bedrijven beoordeeld. Bij het risicoprofiel zijn de mogelijke effecten op de omgeving onderzocht en inzichtelijk gemaakt. Bij de risicobeheersing is beoordeeld in hoeverre de risico's door de bouwkundige, installatietechnische en organisatorische maatregelen beheerst worden tot een acceptabel niveau. Voor het vaststellen van de ondergrens is aansluiting gezocht bij de wet- en regelgeving op het gebied van brand- en industriële veiligheid. De omgevingsdienst heeft beoordeeld in hoeverre de vergunningen en de risicokaart van de risicorelevante bedrijven actueel en dekkend zijn.

De gezamenlijke bevindingen van ODBN en VRBN leiden tot een genuanceerd risicobeeld. Er zijn geen acuut onveilige situaties of onacceptabele risico's aangetroffen. Ook is het zo dat nergens bedrijven zijn aangetroffen die calculerend *nét* onder de Brzo-drempel te blijven. Alle bezochte bedrijven blijven ruim onder die drempel. Wel is het zo dat op alle meetpunten er sprake is van een groot aantal bedrijven dat niet voldoet aan regelgeving dan wel minder veilig handelt dan wenselijk is.

3. Totstandkoming meerjarenperspectief

In de totstandkoming van het meerjarenperspectief is gekeken hoe de veiligheid bij de risicorelevante bedrijven het beste geborgd kan worden. Hiervoor is samengewerkt met verschillende veiligheidspartners, zoals het waterschap, de GHOR en incidentbestrijding van de brandweer. Er zijn sessies gehouden met de bedrijven en er is afstemming geweest met een veiligheidspsycholoog. Allemaal met als doel zo goed als mogelijk bepalen hoe een veilige woon-, werk- en leefomgeving geborgd kan worden bij de risicorelevante bedrijven. In dit hoofdstuk wordt toegelicht welke stappen zijn genomen in de totstandkoming van het meerjarenperspectief.

3.1 Prioritering

Het effectief en efficiënt verbeteren van de risico's vraagt om het stellen van prioriteiten. Hierbij spelen met name het naleefgedrag en de waardering van de verschillende risico's een belangrijke rol. In een rondetafelgesprek met specialisten van de GHOR, het waterschap, de omgevingsdienst en de veiligheidsregio zijn de verschillende aspecten / risico's uit de nulmeting gewogen volgens de methodiek 'meervoudig kijken en differentiëren'. Prioritering heeft hierbij plaats gevonden op basis van zes impactfactoren: gezondheid, veiligheid, leefbaarheid, duurzaamheid, financieel en bestuurlijk¹. Uit het meervoudig kijken blijkt dat het niet op orde zijn van diverse veiligheidsmaatregelen als meest risicovol wordt beoordeeld. Ook het ontbreken van een proactieve veiligheidscultuur wordt gezien als prioriteit om te verbeteren.

Conclusie is dat prioriteit moet worden gegeven aan het verbeteren van de veiligheidscultuur en het op orde krijgen van diverse veiligheidsvoorzieningen. De wijze waarop dit het beste gedaan kan worden moet nader bekeken worden. Mogelijk heeft het sturen op een pro actieve veiligheidscultuur ook tot gevolg dat de veiligheidsmaatregelen beter op orde zijn.

3.2 Doelgroepanalyse

Nadat de prioriteiten in beeld waren, is een doelgroepanalyse uitgevoerd. Dit om meer inzicht te krijgen in wat de doelgroep beweegt. Dit inzicht is nodig om te kunnen voorspellen welke interventies effectief zijn. Hiervoor:

- Zijn we in gesprek gegaan met de bedrijven
- Hebben we 2 doelgroepanalyses uitgevoerd met behulp van het interventiekompas
- Zijn we in gesprek gegaan met een veiligheidspsycholoog

De uitkomsten van de doelgroepanalyse vormen de basis voor het meerjarenperspectief en de keuze voor concrete interventies. Dit wordt in de volgende hoofdstukken verder uitgewerkt. Nu worden eerst de uitkomsten van de doelgroepanalyse kort geschetst.

3.2.1 In gesprek met risicorelevante bedrijven in onze regio

Belangrijk uitgangspunt binnen de risicorelevante bedrijven is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijven en overheid als het gaat om een veilige

¹ Binnen de zes impactfactoren zijn de volgende aspecten beoordeeld;

1. Gezondheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot een afname van de gezondheid van de mens, bijvoorbeeld door afname van de lucht of waterkwaliteit.
2. Veiligheid: in hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot letsel, zowel direct als indirect.
3. Leefbaarheid: In hoeverre leidt een mogelijke calamiteit tot afbreuk van het sociale leefmilieu (verloedering, gevoel van onveiligheid etc.).
4. Duurzaamheid: In hoeverre tast een mogelijke calamiteit het milieu aan, bijvoorbeeld door vervuiling van lucht, bodem, water etc.
5. Financieel: Wat is de financieel-economische schade voor de gemeente als gevolg van de calamiteit. Het gaat hier om schade die door de gemeente moet worden vergoed dan wel die ten laste komt van de gemeentelijke economie.
6. Bestuurlijk: Wat is de imagoschade van een eventuele calamiteit of het in stand houden van een illegale situatie.

woon-, werk- en leefomgeving. De bedrijven zijn de belangrijkste speler hierin. De gemeentelijke en provinciale overheid heeft als taak om toe te zien op naleving van wetgeving. De rijksoverheid stelt de wetgeving op.

Vanuit deze verantwoordelijkheidsverdeling zijn er 2 sessies gehouden met de bedrijven. In deze sessies stonden een drietal vragen centraal:

1. Wat zijn kernwaarden voor de samenwerking tussen overheid en bedrijven?
2. Wat is de oorzaak van de zaken die niet op orde waren in fase 1 van het project?
3. Hoe kunnen overheid en bedrijven het beste samen werken aan veiligheid?

Dit zijn, als impressie van de sessie, een aantal zinnen die uit de sessies met bedrijven komen:

- De deskundigheid van de toezichthouder van de overheid is van groot belang: “kan hij verder kijken dan de regels alleen en meedenken met het bedrijf, haar activiteiten en de bijbehorende risico’s?”.
- Neem het bedrijf mee waarom een bepaalde maatregel vereist is. Overtuig het bedrijf en wijs er niet enkel op dat het staat in de regelgeving.
- Regels en voorschriften worden vaak een doel op zich. Bedrijven zien graag een kanteling naar systeem toezicht, waarbij de veiligheidsregio en omgevingsdienst sparringpartner zijn in plaats van politieagent’. Daarnaast zou de grondhouding gebaseerd moeten zijn op vertrouwen, waarbij de overheid niet alleen toeziet op regels, maar ook bedrijven ondersteunt in het verbeteren op het gebied van (brand)veiligheid.
- Tijdens het verkrijgen van een vergunning is er aandacht voor het voldoen aan de voorschriften, daarna zakt dat wat weg.
- In de dagelijkse gang van zaken is het soms lastig om in de gehele organisatie aandacht voor veiligheid te hebben.
- Het opzetten van veiligheidsnetwerken waarin we samen van elkaar kunnen leren zou kunnen werken. Ook van andere sectoren kun je leren hoe zij naar bepaalde zaken kijken of hoe zij zaken geregeld hebben.
- Het verbeteren van veiligheid begint bij bewustwording.

De input van de sessies hebben bijgedragen aan het beeld hoe de bedrijven tegen de overheid aan kijken en waarom bepaalde overtredingen bestaan. Dit helpt veel bij het analyseren hoe bepaalde overtredingen het beste verholpen of voorkomen kunnen worden. De 2 sessies zijn als erg waardevol ervaren, zowel vanuit de overheid als vanuit de bedrijven.

3.2.2 Analyse met behulp van het interventiekompas

Bij het bepalen van de in te zetten interventies, is eerst gekeken wat de achterliggende oorzaak is voor de zaken die niet op orde waren. Dit is gedaan door medewerkers van de VRBN en ODBN twee doelgroepanalyses te laten uitvoeren met behulp van het interventiekompas van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV). Een doelgroepanalyse had betrekking op de aanwezigheid en kwaliteit van de brandwerende scheidingswanden. De andere analyse ging over de noodorganisatie en de kwaliteit van het bedrijfsnoodplan.

De doelgroepanalyses bevestigden het beeld van de rondetafelgesprekken. Bij beide problemen was er sprake van een groot aantal onbedoelde of, in minder mate, gelegenheidsovertredingen. Met name bij deze onbedoelde overtredingen ligt de basis bij het ontbreken van kennis of een gebrek aan risicobewustzijn dan wel zelfoverschatting. Wanneer sprake is van een gelegenheidsovertreding wordt dat vaak veroorzaakt door gemak of gewoonte. Uit de analyse volgt dat het sturen op het risicobewustzijn van het bedrijf belangrijk is om via die weg een hoger veiligheidsniveau te verkrijgen.

3.2.3 *In gesprek met de veiligheidspsycholoog*

Een derde activiteit die is ondernomen is een bijeenkomst met een veiligheidspsycholoog (Juni Daalmans, <http://brainbasedsafety.nl/>). In het project is onderkend dat de veiligheidscultuur in de organisaties van groot belang is voor het verkrijgen van een veilige bedrijfsvoering. In de bijeenkomst is verkend hoe de veiligheidscultuur het beste verhoogd kan worden. Verder is verkend welke factoren bepalend zijn voor een goede veiligheidscultuur. Belangrijke lessen zijn de volgende:

- Veiligheid betekent dat je je processen onder controle hebt en dit levert winst op. Het is dus per definitie niet zo dat veiligheid altijd geld kost. De veiligste bedrijven zijn doorgaans ook het meest succesvol.
- Het grootste gedeelte van ons gedrag komt voort uit het onbewuste brein > 99 %.
- Zorg dat risico's begrepen worden, liefst zo beeldend mogelijk, en dat deze betrekking hebben op het bedrijf en de persoon zelf.
- Over het algemeen is te zien dat mensen risico's onderschatten en hun eigen mogelijkheden om risico's te beheersen overschatten.
- Het bijstellen van de risicoperceptie gaat in 3 stappen: bijstellen, training en herhaling.
- De risico perceptie bijstellen lukt niet op 1 moment. 1 = geen. Langdurig (meerjarig) de focus leggen op wat je wil beïnvloeden is daardoor erg belangrijk.
- De leidinggevende en zijn voorbeeldgedrag is een belangrijke parameter voor de veiligheidscultuur in een bedrijf.
- Een andere manier van het controleren op overheidsdoelstellingen vraagt ook veel van je toezichthouders.

De lessen uit deze bijeenkomst zijn meegenomen in de methodiek voor de meting van veiligheid en de concrete interventies die toegepast gaan worden.

4. Fase 2: Meerjarenperspectief naleefbevordering

De basis voor dit meerjarenperspectief is de Brabantse interventiestrategie. Vanuit het gezamenlijk Brabantse project risicorelevante bedrijven is deze strategie opgesteld. De kern van deze strategie komt terug in dit meerjarenperspectief. Omdat het gaat om nieuwe interventies die we toepassen is besloten om per regio in Brabant een eigen meerjarenperspectief te maken. Op die manier kunnen we het beste kijken wat wel en niet werkt en kunnen we van elkaar leren. De concrete interventies uit de Brabantse interventiestrategie zijn daarom niet opgenomen. De Brabantse interventiestrategie is bijgevoegd in bijlage 1.

Het meerjarenperspectief bestaat uit een aantal uitgangspunten die gelden voor de komende vier jaar. Deze uitgangspunten zijn de basis voor de concrete interventies die de komende jaren ingezet gaan worden. Welke interventies dat precies zijn wordt jaarlijks bepaald in een uitvoeringsplan. In dit hoofdstuk is een overzicht te vinden van de uitgangspunten en is omschreven welke doelstellingen we hebben voor de komende vier jaar met het project.

4.1 Uitgangspunten meerjarenperspectief

In deze paragraaf zijn de uitgangspunten te vinden die gelden voor de wijze waarop de Omgevingsdienst Brabant Noord en de Veiligheidsregio Brabant-Noord de komende vier jaar de veiligheid willen verhogen bij de risicorelevante bedrijven. De uitgangspunten komen overigens overeen met die van het regionaal uitvoeringsbeleid van de ODBN. Dit is voor de Omgevingsdienst vastgelegd in het regionaal operationeel kader toezicht en handhaving (ROK-TH). De Brabantse interventiestrategie en dit meerjarenperspectief moet voor de ODBN dan ook gezien worden als een nadere invulling van deze regionale uitvoeringskaders voor deze specifieke groep van bedrijven.

4.1.1 *Bedrijven zelf bewust en actief maken*

Vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bedrijven en overheid, is het belangrijk dat de bedrijven zelf op de hoogte zijn van hun risico's en daar zelf actief actie op ondernemen. Bedrijven zijn vaak het beste op de hoogte van de risico's bij hun activiteiten. Waar dat niet het geval is kan de overheid sturen op bewustwording.

Als bedrijven zelf actief en bewust zijn, dan zorgen ze het gehele jaar voor een veilige en verantwoorde bedrijfsvoering. Dit werkt beter dan één moment per jaar waarop de overheid toetst of wordt voldaan aan de vergunning voorschriften.

Er wordt onderkend dat het sturen op de veiligheidscultuur iets is wat een langere tijd in beslag neemt. Het vraagt ook loslaten van de overheid. Enkel direct ingrijpen als het om hoog risico overtredingen gaat en bedrijven aanzetten tot zelf actief actie ondernemen als het risico dit toe laat.

4.1.2 *De basis is vertrouwen, handhaven waar het niet anders kan*

Veel bedrijven zijn welwillend. Overtredingen komen vaak voort uit onwetendheid. Straffen is dan niet de beste manier om overtredingen in de toekomst te voorkomen.

Het traditioneel toezicht en handhaving vanuit de overheid wordt soms gezien als controlerend door de bedrijven. De doelstelling vanuit de overheid is echter dezelfde als een van de doelstellingen van de bedrijven, namelijk een veilige woon-, werk- en leefomgeving. De basis is dan ook vertrouwen. Dit uit zich in het meedenken in de belangen van de bedrijven en open staan voor de input van bedrijven. Het algemeen belang zal hierbij wel altijd centraal staan.

Er wordt enkel gehandhaafd als dat niet anders kan. Dit is het geval bij moedwillige calculerende overtredingen (crimineel gedrag). Zou dan niet gehandhaafd worden dan kan dat risico's opleveren voor de medewerkers van het bedrijf en de omgeving van het bedrijf. Het kan er ook voor zorgen dat goede bedrijven de dupe worden van slechte bedrijven, omdat de slechte bedrijven een mogelijk economisch voordeel hebben voor de korte termijn.

4.1.3 *Passende interventie*

Van oudsher vulde de overheid haar rol als toezichthouder voornamelijk in door toezicht en handhaving. Alhoewel hiermee veel resultaat is geboekt, kent deze interventie zijn beperkingen. Het toezicht kan bedrijven ook lui maken. Het bedrijf kan denken 'de overheid heeft gecontroleerd en zegt dat het goed is, dus dan heb ik het goed gedaan'. De overheid kan echter niet op alles toezien en ziet het bedrijf vaak maar maximaal één keer per jaar.

In het meerjarenperspectief wordt nadrukkelijk gekeken naar een bredere scope van interventies. Zowel op individueel niveau als op gezamenlijk niveau, bijvoorbeeld met een bepaalde bedrijvensector.

De interventie moet passen bij het bedrijf. Bijvoorbeeld sturen op bewustwording als het bedrijf zich niet bewust is van de risico's of het sturen op een naleefstelsel als het bedrijf geen grip heeft op de zaken waar ze aan moet voldoen. Waar voorheen op elke situatie het antwoord toezicht en handhaving was, wordt nu voor elke situatie een passende interventie gezocht.

4.1.4 *Van regel- naar risicogericht*

De regulering van veiligheidsrisico's staat aan de vooravond van een aantal grote wijzigingen. Als gevolg van de Omgevingswet verandert de rol van de overheid en bedrijven. Doel van de Omgevingswet is het vereenvoudigen van het omgevingsrecht met meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk. Een integrale gebiedsbenadering staat hierbij centraal. Er komen minder vergunningen en bedrijven krijgen een grotere verantwoordelijkheid in het identificeren en beheersen van risico's.

Dit betekent dat de rol van de overheid verandert. De overheid krijgt de rol van regisseur, waarbij verschillende instrumenten ingezet kunnen worden om onder andere een veilige fysieke leefomgeving te realiseren. Hierbij kantelt het toezicht van regel- naar risicogericht. De risicorelevante bedrijven vragen – gezien de omvang van de bedrijven, gevaarlijke stoffen en complexiteit van processen – om een integrale, samenhangende en risicogerichte aanpak.

In de interventies staat het risico centraal en wordt verder gekeken dan enkel de regels of voorschriften uit de milieuvergunning. De grip op risico's wordt bepaald door de genomen maatregelen, het systeem van up-to-date houden van deze maatregelen en de cultuur binnen het bedrijf. Op al deze niveaus moet er aandacht zijn. Er zal geluisterd worden naar de kijk van de bedrijven op een bepaald risico. Deze aanpak vraagt niet alleen wat van de bedrijven, maar ook van de medewerkers van de omgevingsdienst en de veiligheidsregio. Hiervoor zal aandacht zijn in de uitvoering van dit meerjarenperspectief.

4.1.5 *Meervoudig aanpak met voorbeelden van interventies*

Het bovenstaande leidt tot een meervoudige aanpak, een mix van interventies die moeten leiden tot een hogere veiligheid. Hierbij kunnen bedrijven op verschillende manieren beïnvloed worden. Zowel op individueel niveau als op collectief niveau. Het kan gebeuren door het toezicht op maatregelen, maar ook door het bevorderen van de veiligheidscultuur.

Centraal staat een effectieve en efficiënte overheid die toeziet op het creëren van een veilige woon-, werk- en leefomgeving door de bedrijven. Er wordt gekeken naar het risico,

hoe het kan dat dit risico er is en vervolgens wordt er gezocht naar een passende interventie bij het risico.

De basis is vertrouwen en de bedrijven worden meer vrijgelaten. Vanuit het verleden zijn er helaas gevallen bekend waar uit blijkt dat er bedrijven zijn die dit vertrouwen keer op keer schaden. Om die reden blijft het nodig om periodiek de thermometer in de bedrijven te stoppen door middel van toezicht. Om die reden zal, naast de zachtere interventies, regulier toezicht als interventie nog steeds toegepast worden, met als het niet anders kan handhaving.

Omdat het om een compleet nieuwe benadering gaat is er nog geen volledig uitgewerkt programma voor de komende vier jaar. Elk jaar zal er een gezamenlijk uitvoeringsplan opgesteld worden door de Omgevingsdienst Brabant Noord en de Veiligheidsregio Brabant-Noord. Interventies die de komende vier jaar in ieder geval in gezet gaan worden zijn de volgende:

Het opzetten van een veiligheidsnetwerk

Tijdens de rondetafelgesprekken hebben de vertegenwoordigers van de bedrijven aangegeven meerwaarde te zien in het oprichten van een veiligheidsnetwerk. Leren van elkaar en bij elkaar in de keuken kijken kan de veiligheid verhogen. In het veiligheidsnetwerk kan opgehaald worden welke uitdagingen op het gebied van veiligheid er binnen de bedrijven zijn en welke behoefte er is om deze uitdagingen aan te gaan. Deze informatie kan gedeeld worden als input voor het uitvoeringsplan van de omgevingsdienst en de veiligheidsregio.

Table top oefeningen bedrijfsnoodplan

Table top oefeningen worden al enige tijd met succes toegepast in de zorg. Het is een laagdrempelige manier om scenario's en de bijbehorende acties van het bedrijf en de hulpdiensten te toetsen in de praktijk. Door middel van een plattegrond en hulpmiddelen van lego kan op kleine schaal bijvoorbeeld een lekkage van een ammoniak koeling geoefend worden. De gebeurtenissen bij een dergelijk scenario worden beeldend en het bedrijfsnoodplan wordt getoetst. Dit draagt bij aan de bewustwording van de risico's binnen een bedrijf en zorgt voor een betere voorbereiding op incidenten.

Risicogericht (systeem)toezicht

De omgevingsdienst is verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de omgevingsvergunning. De omgevingsdienst inspecteert de risicorelevante bedrijven dan ook periodiek. De meeste bedrijven worden jaarlijks bezocht. Dit geldt niet voor de veiligheidsregio: veel bedrijven zijn de afgelopen jaren niet geïnspecteerd.

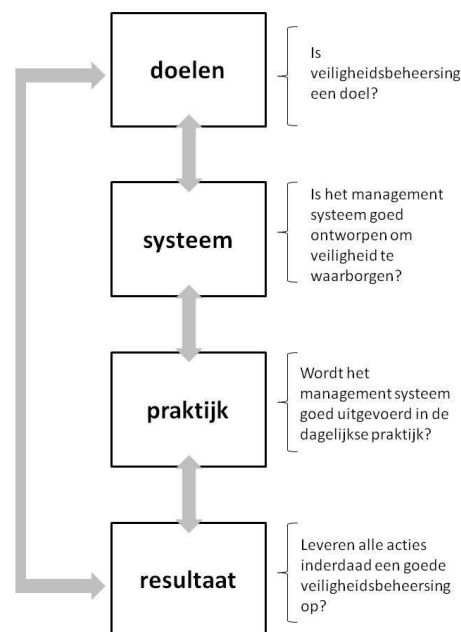
Vanaf 2019 neemt de veiligheidsregio de risicorelevante bedrijven op in het jaarlijkse toezichtprogramma, waarbij conform het beleid 'risicogericht toezicht', alle risicorelevante bedrijven eens per vier jaar worden geïnspecteerd. De veiligheidsregio en omgevingsdienst trekken hierbij gezamenlijk op en het inspectieprogramma van de veiligheidsregio en omgevingsdienst worden geïntegreerd. Het toezicht heeft als doel om de ondergrens te bewaken en vormt hiermee de 'stok achter de deur' voor de bedrijven die bewust onveilig handelen en calculerend met veiligheid omgaan.

Daarnaast hebben de omgevingsdienst en veiligheidsregio de ambitie om de frequentie van het toezicht af te stemmen op het risicoprofiel en het nalevingsgedrag van het bedrijf. Hiermee kunnen de beschikbare tijd en middelen efficiënt ingezet worden. Ten slotte wordt het toezicht ingezet om het nalevingsgedrag te monitoren en wat de (on)bewuste gedragsbeïnvloeding voor resultaat geeft in de output.

Traditioneel nalevingstoezicht richt zich vooral op het zichtbare resultaat. Beoordeeld wordt in hoeverre aan de wettelijke eisen wordt voldaan. Vaak staat de regel en niet de systematische beheersing van risico's centraal. Dit is veelal geen opzet: het is nu eenmaal lastig om een ingewikkeld bedrijf zo te organiseren dat de risico's voor mens en milieu afdoende worden beheerst.

Bij een bedrijf dat het goed op orde heeft zijn doelen, managementsysteem, praktijk en resultaat consistent. Tijdens het systeemtoezicht ligt de focus niet op naleving van de regel, maar op de wijze waarop veiligheid is georganiseerd en structureel is geborgd. Hierbij wordt beoordeeld in hoeverre bedrijven:

1. Doelstellingen op het gebied van veiligheid hebben vastgesteld;
2. Een (management)systeem om veiligheid te waarborgen hebben geïmplementeerd;
3. Het (management)systeem in de dagelijkse praktijk goed wordt uitgevoerd;
4. De acties een goede veiligheidsbeheersing opleveren.



Figuur 1: systeemtoezicht volgens Brabantse naleefstrategie

Uiteraard is er hierbij een verschil tussen grote en kleine bedrijven. Bij grote bedrijven zal het veiligheidsbeheersysteem vaak breed geïmplementeerd zijn. Bij kleinere bedrijven zullen doelstellingen niet of minder eenduidig geformuleerd zijn en ligt de nadruk op de output. Het juist interpreteren van de mate van borging afhankelijk van het soort bedrijf, is maatwerk.

Collectieve aanpak brandcompartimentering

Uit het risicobeeld van fase een van het project is gebleken dat slechts 24 % van de brandwerende scheidingsen voldoet. Vanwege het lage naleefpercentage kan een collectieve aanpak hiervoor goed werken. Via diverse wijzen kunnen de bedrijven aangezet worden tot het verbeteren van de brandcompartimentering en het op orde houden van de kwaliteit van de brandwerende scheidingsen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan:

- Een voorlichtingsbijeenkomst
- Het delen van kennis over goede brandwerende scheidingsen en best practices over het op orde houden van de brandwerende scheidingsen, bijvoorbeeld via het veiligheidsnetwerk.

- Het opnemen van de brandwerende scheidingen als aandachtspunt in het systeemtoezicht

(Nulmeting) meting veiligheid

Belangrijk is dat we in beeld hebben of de 'staat van veiligheid' bij de risicorelevante bedrijven verbetert. Om te kunnen beoordelen of er verhoging van de veiligheid is bij de risicorelevante bedrijven, is hiervoor een methodiek ontwikkeld. Het doel van de meting in deze methodiek is drieledig:

1. Proberen te voorspellen of een bedrijf veilig is en voldoende bescherming voor het milieu biedt.
2. Een bedrijf zo in te schalen dat bepaald kan worden wat voor soort inzet en hoeveel inzet nodig is vanuit de overheid.
3. Kijken of de 'staat van veiligheid' en 'bescherming van het milieu' toeneemt door de jaren heen. Hebben de interventies resultaat?

De methodiek bestaat uit een beoordeling van zowel de harde (technische integriteit maatregelen) als de zachte kant (veiligheidscultuur). De methodiek is gebaseerd op de Brabantse interventiestrategie, het beoordelingsinstrument dat in het Brzo wordt gebruikt en de veiligheidsbarometer van de *brain based safety* (<http://brainbasedsafety.nl/aanbod/veiligheidsbarometer>). Belangrijk is dat we als toezichthouder proberen te voorspellen of er een incident kan plaats vinden.

De leidinggevende is een belangrijke parameter in het voorspellen van veiligheid. De sociale sturing binnen het team op veilig gedrag is een tweede belangrijke parameter die aangeeft of een veilige situatie geborgd is binnen het bedrijf. Om deze reden zijn hier vragen over opgenomen in de methodiek.

De kennis over het voorspellen van een veilige situatie is nog in ontwikkeling. Nieuwe kennis over dit onderwerp zal gemonitord worden, om waar nodig de methodiek te verfijnen.

De toezichthouder heeft vaak de beste blik op het bedrijf vanuit de overheid. Om die reden zijn vragen opgenomen in de methodiek hoe de veiligheid of bescherming van het milieu het beste verhoogd kan worden naar het idee van de toezichthouder. Op die manier is de methodiek ook bruikbaar voor het zorgen voor een passende interventie bij het bedrijf.

Deze methodiek is niet eerder in volle omvang toegepast. Om die reden wordt hiervoor een nulmeting gedaan, zodat de groei over de jaren meetbaar is.

4.2 Doelstellingen naleefbevordering 2019 – 2022

Belangrijkste doelstelling is het verhogen van de veiligheid bij de risicorelevante bedrijven. Door het sturen op de veiligheidscultuur en bewustwording verwachten we dat dit ook terug te zien is in de getroffen veiligheidsmaatregelen.

Om goed inzicht te krijgen in 'de staat van veiligheid' zijn er doelstellingen geformuleerd op zowel de harde kant van veiligheid (veiligheidsmaatregelen) als op de zachte kant van veiligheid (veiligheidscultuur). Er is niet op alle veiligheidsmaatregelen een doelstelling gezet. Dit zou een te lange lijst met doelstellingen opleveren en geen recht doen aan het juist actief en bewust maken van de bedrijven zelf. Met de onderstaande doelstellingen verwachten we goed in beeld te hebben of de veiligheid bij de bedrijven goed geborgd is:

1. In 2022 zijn alle omgevingsvergunningen niet ouder dan tien jaar. Bij maximaal 5 % is de omgevingsvergunning niet volledig dekkend.
2. In 2022 is de score van de bedrijven volgens de meting veiligheid met 20 % toegenomen (bijvoorbeeld van een 7 naar een 8,4) ten opzichte van de nulmeting die in 2018 en 2019 zal plaats vinden.

3. In 2022 is bij de 50 % van de bedrijven de veiligheidscultuur verbeterd volgens de hearts and mind systematiek van Shell. Bij 35 % van de bedrijven heerst een proactieve of generatieve veiligheidscultuur.
4. In 2022 beschikt 80 % van de bedrijven over een actueel noodplan, dat minimaal jaarlijks beoefend wordt. De bijscholing van de noodorganisatie is afgestemd op de risico's.
5. In 2022 beschikt 90 % van de bedrijven over de vereiste brandveiligheidsinstallaties. De kwaliteit van de installaties voldoet in 95 % van de gevallen.
6. In 2022 is 70 % van de brandwerende scheidingen op orde voor wat betreft aanwezigheid en kwaliteit. 60 % van de bedrijven heeft geborgd dat de brandwerende scheidingen blijvend voldoen.

De monitoring van deze doelstellingen wordt in de volgende paragraaf besproken.

4.3 Monitoren en bijsturen

Er zijn verschillende momenten waarop beoordeeld wordt of zaken nog lopen, zoals ze bedacht zijn. Waar nodig kan aan de hand van deze evaluaties bijgestuurd worden. Het gaat om de volgende evaluatie- en bijstuurmomenten:

- Jaarlijkse evaluatie van het uitvoeringsplan in september. De wijze van monitoring wordt jaarlijks in het uitvoeringsplan vastgelegd. Deze evaluatie is input voor het uitvoeringsplan voor het aankomende jaar. Dit uitvoeringsplan wordt jaarlijks gezamenlijk door de omgevingsdienst en de veiligheidsregio in oktober opgesteld.
- Beoordeling voortgang meerjarenperspectief en doelstellingen medio 2020.
- Beoordeling behalen doelstellingen in 2022. Tijdens dit evaluatiemoment wordt tevens uitgebreider stil gestaan bij de effectiviteit van de verschillende interventies die in de periode 2019 – 2022 zijn ingezet. Deze evaluatie is input voor een mogelijk meerjarenperspectief 2023 – 2027. Deze evaluatie zal gedurende de tweede helft van 2022 plaats vinden.

De evaluatiemomenten worden door de ODBN en de VRBN samen gehouden.

Om grip te houden op het behalen van de resultaten zal de monitoring hierop binnen de veiligheidsregio belegd worden in het op te zetten programma industriële veiligheid. De rapportages van bovenstaande evaluatiemomenten worden voorgelegd aan de programma manager industriële veiligheid en het afdelingshoofd risicobeheersing van de sectie brandweer van de Veiligheidsregio Brabant-Noord. Binnen de ODBN vindt de monitoring plaats als onderdeel van de reguliere bedrijfsvoering onder verantwoordelijkheid van de projectleider risicorelevante bedrijven. De rapportages van de evaluatiemomenten worden voorgelegd aan het directieteam (DT) en het Regionaal Strategisch Platform (RSP).

De eindevaluatie in 2022 wordt ter kennisname gedeeld met de algemene besturen van de veiligheidsregio en de omgevingsdienst.

Het uitvoeringsplan wordt jaarlijks voorgelegd aan de programma manager industriële veiligheid en het afdelingshoofd risicobeheersing van de sectie brandweer van de Veiligheidsregio Brabant-Noord. Het afstemoverleg vanwege de relatie met andere producten van de afdeling risicobeheersing en de gevraagde capaciteit van de afdeling. De programma manager geeft goedkeur vanuit zijn verantwoordelijkheid voor een adequate industriële veiligheid in de regio. Vaststelling van het uitvoeringsplan gebeurt in het afstemoverleg risicobeheersing en door de programma manager industriële veiligheid van de Veiligheidsregio. Binnen de Omgevingsdienst Brabant Noord wordt het uitvoeringsplan vastgesteld door het directieteam (DT). De uitvoeringsplannen worden ter kennisname gedeeld met de gemeenten.

5. Fase 3: Uitvoering meerjarenperspectief

Fase drie van het project richt zich op de uitvoering van het meerjarenperspectief. Om grip te houden op de uitvoering zal jaarlijks in een uitvoeringsplan de inhoud van het programma, de planning, de kosten en randvoorwaarden voor de uitvoering worden beschreven. Vanaf 2019 stellen de Veiligheidsregio Brabant-Noord en de Omgevingsdienst Brabant Noord jaarlijks gezamenlijk een uitvoeringsplan op.

5.1 Interventies

De exacte interventies zullen jaarlijks vastgesteld worden in de uitvoeringsplannen. De volgende interventies zullen in ieder geval uitgevoerd worden.

- Veiligheidsnetwerk
- Table top oefeningen
- Collectieve aanpak brandcompartimentering
- Risicogericht (systeem)toezicht
- Nulmeting meting veiligheid

Omdat het gaat om nieuwe interventies die we toepassen, is besloten om per regio in Brabant een eigen meerjarenperspectief te maken. Op die manier kunnen we het beste kijken wat wel en niet werkt en kunnen we van elkaar leren. Waar mogelijk wordt bij de concrete interventies wel de samenwerking opgezocht binnen Brabant. Kennis wordt met elkaar gedeeld en bij een collectieve aanpak wordt gekeken of het zinvol is om samen te werken met de andere twee regio's.

De Brzo-bedrijven vallen buiten de scope van dit project. De Brzo-bedrijven worden in de gebruiksfase geïnspecteerd door inspectieteams met daarin de omgevingsdienst, de inspectie SZW en de veiligheidsregio. Deze inspecties richten zich op het veiligheidsbeheersysteem van de bedrijven en in principe niet op de voorschriften uit de milieuvergunning. Op deze zaken wordt daardoor geen toezicht gehouden op dit moment door de veiligheidsregio. Ook bij de Brzo-bedrijven zijn verbeteringen mogelijk voor wat betreft het borgen van de 'staat van veiligheid'. Waar nuttig zullen de Brzo-bedrijven meegenomen worden in de uitvoering van de interventies door de veiligheidsregio. Bij het toezicht kan dit bijvoorbeeld van meerwaarde zijn. Bij de table top oefeningen voor de bedrijfsnoodplannen is dit weer niet van meerwaarde, omdat de bedrijfsnoodplannen reeds beoordeeld worden in de BRZO inspecties. Per interventie zal bekeken worden of de Brzo-bedrijven aanhaken. Waar nodig wordt de samenwerking gezocht met de Omgevingsdienst Midden en West Brabant onder wiens verantwoordelijkheid de Brzo-bedrijven vallen.

5.2 Randvoorwaarden uitvoering

De exacte randvoorwaarden bij elke interventie zullen in de uitvoeringsplannen omschreven worden. Over alle interventies heen gelden de volgende randvoorwaarden:

Communicatie uitvoering

Binnen het project risicorelevante bedrijven is gekozen voor een open communicatie naar de bedrijven. Dit moet in de uitvoeringsfase zo blijven bestaan. Dit betekent dat er extern bijvoorbeeld gecommuniceerd wordt over interventies die er gehouden (gaan) worden, resultaten die hiermee behaald zijn en best practices. Deze communicatie is niet alleen belangrijk voor een open houding naar de bedrijven toe, de communicatie over bijvoorbeeld best practices kan op zichzelf ook zorgen voor veiligheidswinst.

Intern binnen de omgevingsdienst en veiligheidsregio is het project een voorbeeld voor het toepassen van andere interventies dan alleen toezicht en handhaving. Toegepaste interventies, ervaringen en resultaten zullen gedeeld worden binnen de omgevingsdienst en

veiligheidsregio ter inspiratie van de overige collega's die niet direct betrokken zijn bij dit project.

Capaciteit veiligheidsregio

Voor de veiligheidsregio gaat het om nieuwe taken. In de gebruiksfase is er tot op heden geen aandacht besteed aan de risicorelevante bedrijven. Voor deze nieuwe taken is reeds eerder in de knelpunten van de bestuursconferentie budgettaire ruimte geraamd. Deze budgettaire ruimte, die overeenkomt met een capaciteit van 1x schaal 12 en 1x schaal 10, is voldoende om de doelstellingen voor 2022 te kunnen behalen.

Capaciteit omgevingsdienst

Voor de omgevingsdienst is het uitvoeren van toezicht bij risicorelevante bedrijven een reguliere basistaak. Hiervoor wordt structureel budget beschikbaar gesteld door de deelnemers op grond van de huidige LPF-afspraken. De verwachting is dat dit budget toereikend is om de doelstellingen voor 2022 te kunnen halen. Onderdeel van het jaarlijks uitvoeringsplan risicorelevante bedrijven is een begroting. Deze begroting wordt meegenomen in het werkprogramma van gemeenten en provincie.

Delen informatie

Om goed samen te kunnen werken als omgevingsdienst en veiligheidsregio moet informatie met elkaar gedeeld worden. Denk bijvoorbeeld aan dossiers met vergunningen, toezichtsinformatie en welke medewerker van de twee diensten contactpersoon is bij welk bedrijf. Er is nog geen bestaand platform waarop deze informatie op dit moment wordt uitgewisseld dus hier zal naar gezocht worden.

Elkaar kennen en versterken

Om goed te kunnen samen werken moeten de betrokken medewerkers van de beide diensten elkaar kennen en weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. In de gebruiksfase werken de beide diensten op dit moment nog maar incidenteel samen. Hier moet op gestuurd worden, zodat medewerkers weten wanneer ze elkaar moeten informeren of elkaars expertise kunnen gebruiken.

Opleiden medewerkers ODBN en VRBN op kennis en competenties

De uitgangspunten van dit meerjarenperspectief vraagt om een andere omgang met de bedrijven. Dit vraagt andere competenties en ook kennis van de medewerkers van de beide diensten. Denk bijvoorbeeld aan het geven van vertrouwen aan bedrijven of kennis van het doorgronden van de cultuur van een bedrijf. Een risicogerichte benadering vraagt kennis van scenario's bovenop de kennis van regels. Competente medewerkers zijn belangrijk voor het slagen van het meerjarenperspectief. De opleidingsbehoefte is onderdeel van het jaarlijks uitvoeringsplan risicorelevante bedrijven.

Opzetten inspectiemethodiek (systeem)toezicht door de veiligheidsregio

Tot op heden heeft de veiligheidsregio geen structureel toezicht gehouden op de (brand)veiligheid in de gebruiksfase van de risicorelevante bedrijven. Om dit op een goede manier te doen waarbij ook voldoende sturingsinformatie beschikbaar is, moet er een inspectiemethodiek opgezet worden. Deze zal passend zijn binnen het bestaande beleid 'risico gericht toezicht'.

Integreren inspectieprogramma omgevingsdienst en veiligheidsregio

Wanneer twee overheidsdiensten bij één bedrijf toezicht houden moeten de inspecties zoveel als mogelijk op elkaar afgestemd zijn. Het afstemmen moet zowel op inhoud (wie inspecteert wat) als op de uitvoering van de inspecties (bijvoorbeeld de momenten van inspecties). Voorop staat kwalitatief en efficiënt overheidstoezicht zonder overbodige overlast voor de bedrijven.

Bijlage 1: Brabantse interventiestrategie



Interventiestrategie

Risicorelevante Bedrijven

Versie 4.0

31 december 2017

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Uitgangspunten	3
Van reactief naar pro-actief	3
Van regelgericht naar risicogericht	4
Gericht op beoordelen en stimuleren van risicobeheersing door bedrijven zelf	4
3. Beoordelingskader bedrijven	5
4. Wat is nodig?	6
Concrete instrumenten	6
Opleiding en training	7
Commitment management	8
Aansluiting van vergunningverlening	8
Implementatieplan	9
Bijlage 1 6-stappenplan	10
Bijlage 2 Vragenlijst	11
Bijlage 3 Schema niveau en aanpak	12
Bijlage 4 Procedure	13
Bijlage 5 Self Assessment vragenlijst	14
Bijlage 6 Voorbeelden goed / fout	15

1. Inleiding

De drie Noord-Brabantse Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten houden toezicht op 230 zogenoemde risicorelevante bedrijven. Dit zijn bedrijven die net onder de grens van het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) vallen, maar wel een veiligheidsrisico kunnen vormen. De zes Brabantse Veiligheidsregio's en Omgevingsdiensten werken nauw samen om het toezicht zo optimaal mogelijk te organiseren.

In het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) is de speerpunt 'Inzicht in risicorelevante bedrijven' vastgesteld. Binnen deze speerpunt werken de drie Omgevingsdiensten en de drie Veiligheidsregio's aan een gezamenlijke interventiestrategie. Een centraal punt is om zoveel mogelijk problemen te willen voorkomen in plaats van achteraf pas reageren op die problemen.

Traditioneel toezicht loopt in de huidige dynamische en complexe samenleving vaker dan wenselijk achter de feiten aan met alle gevolgen van dien voor maatschappelijke impact en aantasting van het vertrouwen van de burger in zowel het bedrijfsleven als de overheid zelf.

In de interventiestrategie zijn daarom een op preventie gerichte, risicogerichte aanpak (zie het 6-stappenplan, bijlage 1) en het gebruik van actuele kennis over effectief toezicht belangrijke uitgangspunten. Hierbij is het streven om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande kaders¹, waarbij de regionale identiteit behouden blijft.

De samenwerking inzake de interventiestrategie zit onder andere in de afstemming over producten. Deze strategie schetst op hoofdlijnen de strategie van de gezamenlijke diensten voor risicorelevante bedrijven, reikt concrete instrumenten aan die bij de implementatie kunnen worden gebruikt en inventariseert wat nog nodig is voor implementatie.

In de bijlage zijn enkele hulpmiddelen en instrumenten opgenomen die suggesties geven voor nadere invulling van deze strategie. Alleen de bijlagen 1 en 3 m.u.v. de rechterkolom zijn dit suggesties waarvan kan worden afgeweken. Het 6-stappenplan in bijlage 1 is een algemeen stappenplan dat op onderdelen door deze interventiestrategie nader wordt ingevuld.

2. Uitgangspunten

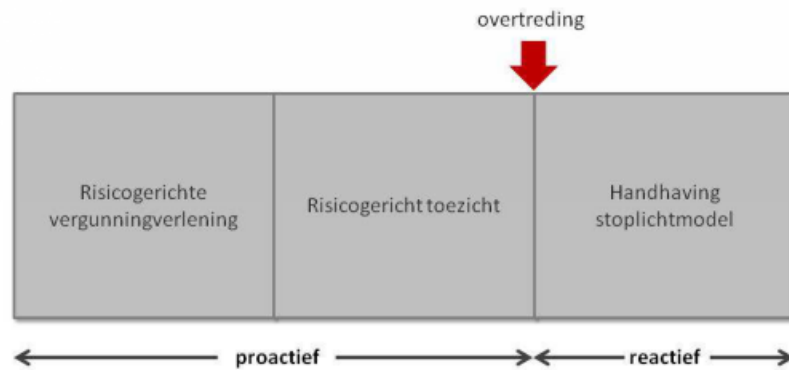
Van reactief naar pro-actief

Eén van de problemen waarmee een toezichthouder² te maken heeft is dat deze snel achter de feiten aan loopt. Bij traditioneel toezicht worden problemen vaak pas zichtbaar als het al te laat is, de schade is al aangericht. Daarom is het van belang dat het toezicht meer pro-actief wordt, dat wil zeggen: idealiter ziet men in het toezicht problemen aankomen voordat er schade ontstaat en kan op die manier meer bijdragen aan het voorkomen van incidenten. Dit is gemakkelijker gezegd dan

¹ Zoals de Landelijke Handhavingsstrategie en de gemeentelijke en provinciale kaders.

² In dit stuk wordt de term 'toezichthouder' gebruikt. Bij de Veiligheidsregio's is de term 'inspecteur' gangbaar.

gedaan omdat toezichthouders doorgaans een informatieachterstand hebben ten opzichte van bedrijven.



Van regelgericht naar risicogericht

Bovenstaande brengt met zich mee dat toezichthouders de aandacht moeten verschuiven van regels naar risico's als primaire focus. Het gaat hier specifiek om risico's die een bedreiging kunnen vormen voor maatschappelijke belangen als veiligheid en leefomgeving. Risico's geven immers veel beter aan waar problemen te verwachten zijn dan regels, hoewel er wel een duidelijke relatie tussen regels en risico's bestaat. Een goede risicoanalyse houdt rekening met de specifieke omstandigheden en geeft dus meer informatie die gebruikt kan worden door de toezichthouder bij het maken van de juiste keuzes. Om ervoor te zorgen dat het toezicht echt risicogericht is, is het ook van belang dat de vergunning hierop aansluit en voorschriften bevat die zo goed mogelijk aansluiten bij de risico's.

Gericht op beoordelen en stimuleren van risicobeheersing door bedrijven zelf

Toezichthouders kunnen het niet alleen. Gelukkig zijn de meeste bedrijven bereid om hun verantwoordelijkheid te nemen en zelf het nodige te doen om incidenten te voorkomen. Zoals hierboven gesteld begint dit al bij de vergunning. Als vooraf duidelijk uitgelegd wordt wat de vergunning inhoudt en waarom deze is opgesteld zoals deze is opgesteld, wordt bijgedragen aan bewustwording bij de bedrijven. Deze bewustwording kan verder worden versterkt door workshops, mailings e.d. (compliance assistance) waarin wordt duidelijk gemaakt wat van bedrijven wordt verwacht in termen van het borgen van veiligheid en naleving van regels. Het toezicht dient dan aan te sluiten bij de mate waarin bedrijven deze borging goed op orde hebben, niet alleen op papier, maar ook in de dagelijkse praktijk.

Sommige bedrijven hebben de neiging om achterover te leunen, zeker als de overheid te veel op hun stoel gaat zitten: als de wet of vergunning in detail voorschrijft hoe een bedrijf veiligheidsrisico's

moet beheersen, zal dat bedrijf geneigd zijn dit over te nemen en uit te voeren. Het probleem is dan dat het bedrijf reactief wordt en als er iets misgaat zich kan verstoppen achter de eisen.

De strategie is er daarom op gericht om bedrijven te prikkelen zelf initiatief te nemen om maatregelen te bedenken en in te voeren. De toezichthouder beoordeelt in hoeverre bedrijven risico's identificeren (wat zijn de relevante risico's?), analyseren (hoe groot zijn de risico's?) en afdoende beheersen (zijn de risico's teruggebracht tot een acceptabel niveau?). Dit dient niet alleen op papier uitgewerkt te zijn, maar moet ook in de praktijk ingevoerd zijn om daar waar mogelijk bedrijven tot verdere verbetering te stimuleren. De in deze strategie opgenomen tools dienen om de toezichthouder te helpen dit in de praktijk te verwezenlijken.

Bij notoire niet-willers en niet-kunners heeft deze aanpak geen zin. Tegen beter weten in proberen deze bedrijven tot beter gedrag te bewegen zou verspilde moeite zijn en zou de samenleving te lang aan risico's blootstellen. Hier geldt een aanpak van "up-or-out"³.

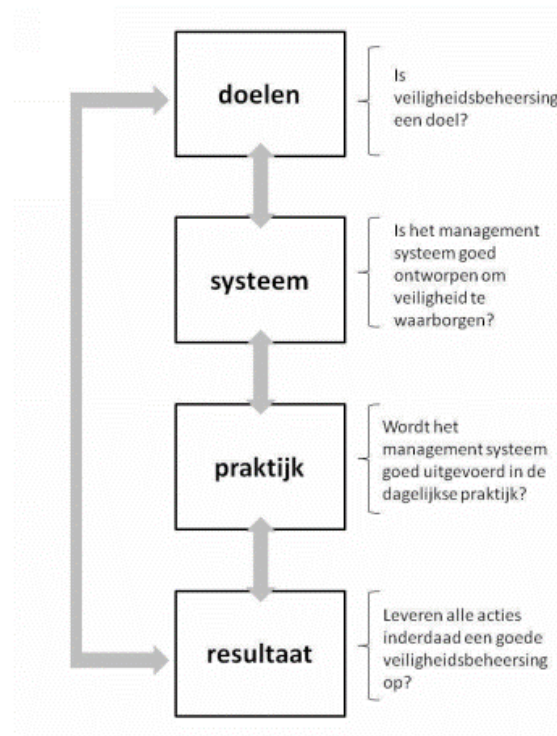
3. Beoordelingskader bedrijven

Bij traditioneel nalevingstoezicht is de toezichthouder vooral gericht op het zichtbare resultaat van een bedrijf en stelt zich de vraag: voldoet dit aan de wettelijke eis? Hoewel dit goed aansluit bij het formele mandaat van de toezichthouder, brengt dit wel met zich mee, dat deze problemen slecht ziet aankomen (zie boven) of blijft hangen in de tunnelvisie dat bedrijven per definitie niet te vertrouwen zijn. Daarom is het van belang dat de toezichthouder meer grip krijgt op de factoren die tot dit resultaat leiden.

Het is een bekend gegeven dat veel bedrijven op papier de zaakjes aardig op orde hebben, maar dat dit in de praktijk nogal eens tegenvalt. De bedrijfscultuur speelt hierbij een belangrijke rol. Meestal is dit geen opzet; het is nu eenmaal lastig om een ingewikkeld bedrijf zo te organiseren dat de risico's voor mens en milieu afdoende worden beheerst. Bij een bedrijf dat het goed op orde heeft zijn doelen, managementsysteem, praktijk en resultaat consistent. In onderstaande figuur is dit model weergegeven en enkele voorbeeldvragen die de toezichthouder aan het bedrijf kan stellen en op door kan gaan om te toetsen of er consistentie is tussen de vier niveaus. Het is belangrijk dat deze niveaus ook worden gekoppeld aan de Landelijke Handhavingsstrategie. Daarom is in bijlage een dergelijke vertaalslag gemaakt. Bedrijven in de hoogste niveaus van dit kader worden beschouwd als bedrijven in kolom A van de LHS.

Opgemerkt wordt dat er meer dan twee niveaus zijn waarin bedrijven kunnen worden ingedeeld. Het is dus niet een kwestie van ofwel 'goed' ofwel 'slecht', maar van een genuanceerde beoordeling.

³ Een zero tolerance aanpak waarbij het bedrijf snel de zaakjes op orde moet hebben op straffe van harde sancties.



4. Wat is nodig?

Om de strategie tot een succes te maken is een aantal zaken noodzakelijk. Om te beginnen is het op- en vaststellen van deze strategie een eerste stap om de uitgangspunten en de ruwe kaders tussen de diensten onderling af te stemmen. Maar om deze strategie echt tot een succes te maken zijn volgende zaken nodig:

- Concrete instrumenten
- Goed opgeleide en getrainde toezichhouders
- Commitment van het management
- Aansluiting van vergunningverlening
- Communicatie met en naar bedrijven
- Implementatieplan

Concrete instrumenten

Vanuit de uitgangspunten dient een aantal instrumenten te worden ontwikkeld waarmee de toezichhouder echt op pad kan. Het beoordelen van bedrijven op de manier zoals hierboven

beschreven vraagt om een concreet meetinstrument (de thermometer) en een normenkader (wanneer is het goed en wanneer niet?).

Bijlage 1 geeft de algemene 6 stappen van het meervoudig kijken.

In bijlage 2 is een vragenlijst (meetinstrument) opgenomen die toezichthouders kunnen gebruiken om te beoordelen of bedrijven hun risicobeheersing op orde hebben. De vragen helpen de toezichthouder te kijken naar alle aspecten die hierbij van belang zijn. Om de vragenlijst goed te kunnen gebruiken (de vragenlijst blijft een hulpmiddel en de toezichthouder moet blijven nadenken) zijn nadere training en kennis vereist.

In bijlage 3 is een normenkader opgenomen die de toezichthouder in staat stelt om het bedrijf vervolgens in te delen in een niveau. Ook dit vergt nadere training en kennis om te komen tot een correcte indeling.

In bijlage 4 is een basisprocedure opgenomen om de beoordeling uit te voeren met behulp van de vragenlijst en het normenkader. Deze procedure kan desgewenst per regio anders worden uitgewerkt.

Om ervoor te zorgen dat de bedrijven zelf met de juiste dingen aan de slag gaan is een self-assessment tool ontwikkeld voor bedrijven waarmee ze zelf kunnen bepalen waar de sterke en minder sterke punten in hun organisatie zitten (bijlage 5). Bij deze self-assessment kan desgewenst door de toezichthouder telefonisch toelichting worden gegeven. Deze SA wordt weer gebruikt bij de nulmeting (zie procedure in bijlage 4).

In bijlage 6 zijn enkele voorbeelden opgenomen van goede en foute situaties ten aanzien van het beoordelingskader. Deze voorbeelden dienen slechts ter illustratie en zijn niet te verwarren met de vragen in het normenkader.

NB: Het beoordelen van bedrijven met deze instrumenten is geen “zwart/wit afvinkoefening”. Elke vraag vergt van de toezichthouder dat deze op grond van kennis en ervaring doorgrondt hoe het bedrijf werkt op dat specifieke aspect. Enerzijds is dat lastig omdat dit van de toezichthouder de daadkracht vraagt zich uit te spreken over een onderwerp waarvan hij niet alle informatie kan hebben, anderzijds geeft dit juist de meerwaarde aan: de conclusies van de toezichthouder zijn immers een prima startpunt voor een al dan niet stevige discussie met het bedrijf over wat wel en niet goed gaat.

Opleiding en training

Veel toezichthouders hebben meerdere jaren toezicht gehouden op de traditionele manier. Het nadeel daarvan is dat het bedrijf als een soort black box wordt beschouwd zonder dat duidelijk is hoe een goede of slechte prestatie van het bedrijf tot stand komt. Dit probleem is onderkend door het BPO en betekent dat toezichthouders anders naar bedrijven moeten gaan kijken. Dit sluit tevens goed aan bij de uitgangspunten van de nieuwe Omgevingswet.

Om meer risicogericht te kunnen werken is een andere mindset nodig waardoor de toezichthouder vooral kijkt naar wat een bedrijf organiseert om ervoor te zorgen dat het goed gaat in plaats van alleen het resultaat. Dit vergt opleiding en training waardoor toezichthouders leren:

- te concentreren op de fundamenten van goede veiligheids- en milieuprestaties,
- de kwaliteit van de interne organisatie van een bedrijf te beoordelen,
- hoe zij het bedrijf hierop zinvolle feedback kunnen geven zodat
- het bedrijf wordt gestimuleerd de borging van de veiligheids- en milieuprestatie te optimaliseren

Commitment management

Omdat deze manier van toezichthouden op belangrijke punten nogal afwijkt van de huidige wijze van toezichthouden is het belangrijk dat de toezichthouder zich gesteund voelt door het management.

Risicogericht en proactief toezicht houden betekent dat de toezichthouder soms

- (a) stevig moet ingrijpen als het bedrijf grote risico's neemt en er nog geen incidenten of overtredingen zijn en
- (b) terughoudend moet zijn als er wel incidenten of overtredingen zijn en het bedrijf aantoonbaar zelf zijn verantwoordelijkheid neemt door deze te ontdekken, beëindigen en ervan te leren om herhaling te voorkomen.

Deze uitgangspunten zijn nader uitgewerkt in de tabel in bijlage 3.

Omdat dit gedrag haaks kan staan op de eerste impuls van de toezichthoudende organisatie (al dan niet onder druk van de omgeving⁴), is vertrouwen van het management in de juiste aanpak door de toezichthouder essentieel. Van belang is daarom ook dat het management van de diensten actief betrokken zijn bij deze aanpak en deze doorgronden en onderschrijven. Het is van belang dat het management deze werkwijze uitdraagt bij de opdrachtgevers, zodat ook zij zich hiermee vereenzelvigen.

Communicatie met en naar bedrijven

Het is van belang dat de communicatie naar en met bedrijven aansluit bij de doelstellingen van deze strategie en deze ondersteunt. Dit zal nader worden uitgewerkt in het implementatieplan.

Aansluiting van vergunningverlening

Toezichthouders en bedrijven hebben – naast de algemeen geldende wetgeving - te maken met de vergunning als belangrijk wettelijk kader. Het is van belang dat de vergunning goed aansluit bij deze interventiestrategie. Dat betekent dat bij het opstellen van de vergunning rekening wordt gehouden met het niveau van interne beheersing door het bedrijf. Concreet betekent dit dat hoe hoger het bedrijf scoort in het kader van bijlage 3, des te minder gedetailleerde middelvoorschriften de vergunning zou moeten bevatten, voor zover de middelvoorschriften zijn te beschouwen als

⁴ Analoog aan de bekende risico-regel-reflex.

beheersmaatregelen. Omgekeerd geldt ook dat naarmate een bedrijf lager scoort, de vergunning gedetailleerder zou moeten voorschrijven wat het bedrijf moet doen om risico's afdoende te beheersen. Hier geldt het zogenoemde opvoedprincipe: een volwassen kind van achttien jaar ga je ook niet meer elke avond controleren of die zijn of haar tanden heeft gepoetst.

Het spreekt voor zich dat de ruimte die een vergunningverlener heeft om een vergunning te laten aansluiten op het niveau van het bedrijf, niet ongelimiteerd is omdat hieraan regels zijn gebonden.

Implementatieplan

Tenslotte is een implementatieplan nodig om concreet de stappen te plannen die nodig zijn om deze strategie te realiseren. In dit implementatieplan kunnen onder meer de bovengenoemde punten nader worden uitgewerkt.

Kosten en baten

Aan de aanpak zijn verschillende kosten en baten gekoppeld. Qua kosten moet worden gedacht aan extra uren die moeten worden besteed aan het beoordelen van de mate van borging bij bedrijven en het overleg hierover. Andere kosten komen voort uit training en bijscholing van toezichthouders om deze strategie ten uitvoer te brengen en de instrumenten adequaat toe te passen.

Baten liggen vooral in de verbeterde borging door de bedrijven. Ervan uitgaande dat het merendeel van de bedrijven van goede wil is, mag worden verwacht dat zij een belangrijke verbetering in borging van veiligheid en naleving zullen realiseren die bovendien structureel is. Voorbeelden uit de zorg en de luchtvaart laten zien dat - nadat de aanpak is ingevoerd - bedrijven en instellingen structureel leren hun risicobeheersing en en nalevingsmanagement te verbeteren met als gevolg een sterk verbeterde performance.⁵ Bij wegvervoer werden verbeteringen in de naleving gemeten in de orde van zevenmaal minder overtredingen.⁶ Wel moet worden opgemerkt dat overheidstoezicht te allen tijde noodzakelijk blijft.

⁵ Bree, MA de, Stoopendaal, A, Recoupling through system based regulation, Organization Studies, in review (forthcoming),

⁶ Dorp, R van, Pret, J (2015). Trust based supervision in Innovating Environmental Compliance Assurance, INECE.

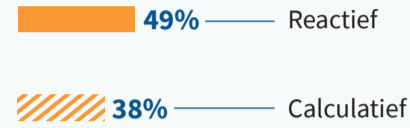
Van regelgericht naar risicogericht toezicht

Meerjaren perspectief naleefbevordering
risicorelevante bedrijven samengevat (2019-2022)

NULMETING stand van veiligheid

DOELEN voor 2022

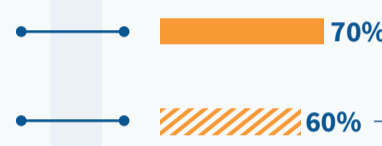
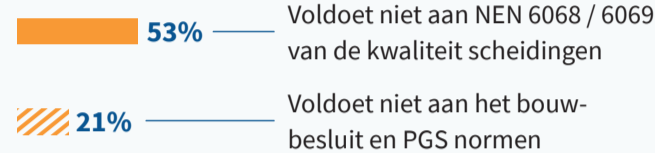
Veiligheidscultuur



Van de bedrijven heeft de veiligheidscultuur verbeterd volgens de *hearts and mind* systematiek van Shell

Van de bedrijven heeft een proactieve of generatieve veiligheidscultuur

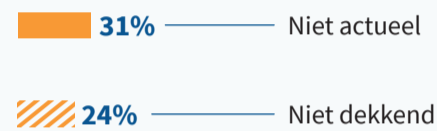
Brandscheidingen



Van de bedrijven heeft de brandwerende scheidingen op orde

Van de bedrijven heeft geborgd dat de brandwerende scheidingen blijven voldoen

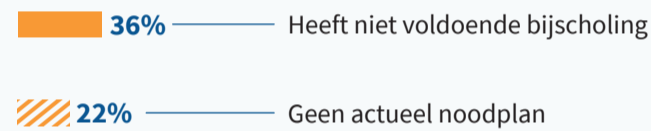
Actualiteit vergunningen



Van de omgevingsvergunningen zijn niet ouder dan 10 jaar

Van de omgevingsvergunningen zijn dekkend

Noodorganisatie



De bijscholing van de noodorganisatie is afgestemd op de risico's

Van de bedrijven heeft een actueel noodplan

Brandveiligheidsinstallaties



Van de bedrijven heeft de vereiste brandveiligheidsinstallatie

UITGANSPUNTEN hoe gaan we dit bereiken?



De basis is vertrouwen

Overtredingen komen vaak voort uit ontwetendheid. Straffen is niet de beste manier om het te voorkomen.

- Bedrijven zijn welwillend.
- Handhaving waar het niet anders kan.
- Bedrijven en overheid hebben dezelfde doelstelling: Een veilig woon-, werk-, en leefomgeving.



Bedrijven zijn actief en zelfbewust

Het is belangrijk om op de hoogte te zijn van risico's en zelf actie te ondernemen.

- Bedrijven kennen hun eigen risico's het beste.
- Bedrijven zijn actief in het ondernemen van actie om risico's te verminderen.
- Het gehele jaar een veilige en verantwoordelijke bedrijfsvoering.



Mix van passende interventies - risico staat centraal

De interventie moet passen bij het bedrijf en leiden tot een hogere veiligheid.

- Het opzetten van een veiligheidsnetwerk.
 - Leren van elkaar door het uitwisselen van informatie.
- Table Top oefeningen.
 - Oefenen van scenario's op kleine schaal.
- Risicogericht systeem toezicht
- Collectieve aanpak brandcompartimentering.



Van regel- naar risicogericht

De rol van de overheid en bedrijven verandert.

- De overheid wordt regisseur en kan verschillende instrumenten inzetten. Hierbij kantelt het toezicht van regel- naar risicogericht.
- Bedrijven krijgen een grotere verantwoordelijkheid in het identificeren en beheersen van risico's.
- Een integrale gebiedsbenadering met een samenhangende risicogerichte aanpak staat hierbij centraal.