

0 SAMENVATTING

Naar aanleiding van de brand bij Chemie-Pack zijn verschillende onderzoeken uitgebracht. Een van de onderzoeken betrof een onderzoek van de (toenmalige) Inspectie Openbare Orde en Veiligheid naar de toepassing van artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's. In artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) is de bevoegdheid geregeld om bepaalde bedrijven te verplichten tot het instellen van een bedrijfsbrandweer. Het onderzoek van de Inspectie levert het beeld op van een behoorlijke achterstand in het beoordelingsproces van risicobedrijven, een onvolledig inzicht bij de veiligheidsregio's in de veiligheidssituatie bij risicobedrijven en niet op elkaar aansluitende trajecten van de Wvr en de omgevingsvergunning.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de relatie tussen de overheidsbrandweer en de bedrijfsbrandweren nader te onderzoeken. Daarbij zou ook worden betrokken de verdergaande mogelijkheden voor publiek-private samenwerking en de relatie met de omgevingsdiensten.

Probleemstelling

Het onderzoek kent een tweeledige probleemstelling:

1. Hoe zien de inhoud en het proces van de beoordeling van risicobedrijven in het kader van artikel 31 Wvr er in de praktijk uit en hoe wordt het afstemmingsproces over de vergunningverlening tussen de veiligheidsregio's en milieudiensten gewaardeerd?
2. Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen voor (publiek-private) samenwerkingsverbanden in industriële gebieden binnen de veiligheidsregio op het terrein van de brandweer rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen?

Aanpak

De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op verschillende informatiebronnen. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van deskresearch: onderzoeksrapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie Leefomgeving en Transport, beleidsplannen van de verschillende veiligheidsregio's en rapporten en wetenschappelijke literatuur over PPS. In de tweede plaats is een groot aantal interviews gehouden met vertegenwoordigers van zes veiligheidsregio's, bevoegd gezag Wabo en bedrijven. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met onafhankelijke deskundigen en experts. De geselecteerde veiligheidsregio's zijn Rotterdam-Rijnmond, Midden- en West Brabant, Amsterdam-Amstelland, Zuid-Limburg, Zeeland en Groningen. Deze regio's huisvesten 72% van de bedrijven die onder de werkings-

sfeer van artikel 31 Wvr vallen en laten een brede variëteit zien in samenwerkingsvormen en in de stand van zaken met betrekking tot de beoordeling van artikel 31 bedrijven.

Onderzoeksvraag 1: Inhoud en proces van de beoordeling van risicobedrijven

Conclusie 1 Het proces van beoordeling vertoont in de veiligheidsregio's in toenemende mate uniformiteit

De bevoegdheid voor het aanwijzen van bedrijven voor een bedrijfsbrandweer ligt bij de veiligheidsregio's. Hoofdstuk 7 van het besluit veiligheidsregio's geeft een aantal bepalingen die gelden bij het beoordelingsproces voor het aanwijzen van een bedrijf voor een bedrijfsbrandweer. Deze bepalingen zijn uitgewerkt in de Werkwijzer bedrijfsbrandweeren waarin ook een stappenplan voor de beoordelingsprocedure is opgenomen.

Hoewel de werkwijzer en het stappenplan geen wettelijk verplichtend karakter hebben worden zij grotendeels (90-95%) door de veiligheidsregio's in het beoordelingsproces gevolgd. Daardoor ontstaat een grotere landelijke uniformiteit in de beoordelingsprocedure die wenselijk moet worden geacht uit het oogpunt van rechtsgelijkheid.

Conclusie 2 Er is aantoonbaar vooruitgang geboekt bij het wegwerken van de werkvoorraad
--

In 2011 heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid forse achterstanden geconstateerd in het beoordelingsproces wat heeft geleid tot een aanzienlijke werkvoorraad. Deze achterstand, die overigens regionaal sterk uiteenloopt is voor een deel ontstaan in de periode dat de verantwoordelijkheid voor het beoordelingsproces bij de gemeenten lag. Inmiddels is de verantwoordelijkheid overgeheveld naar de veiligheidsregio's.

Een toenemend gevoel van urgentie, een daaruit voortvloeiende herprioritering ten gunste van de beoordelingen en een hogere inzet van (tijdelijke) capaciteit hebben geleid tot een duidelijke vermindering van de werkvoorraad in de zes onderzochte veiligheidsregio's. Eind 2013 is in deze regio's naar verwachting tussen de 75% en 100% van de in aanmerking komende bedrijven beoordeeld. De oorzaken voor de nog bestaande werkvoorraad liggen in de lange doorlooptijd van de beoordelingstrajecten, mede veroorzaakt door het ontbreken van termijnen (uitgezonderd de oplevering van een bedrijfsbrandweerrapport en het aantekenen van beroep n.a.v. een aanwijsbeschikking). Ook de discussie over geloofwaardige en maatgevende incidentscenario's en met name de interpretatie van het cri-

terium "reëel en typerend" zorgen voor een relatief lang traject. Daarnaast moet worden genoemd de toegenomen complexiteit, de gelijktijdige noodzaak tot intensivering van toezicht en de veranderingen in de veiligheidszorg (regionalisatie brandweer, vorming RUD's, oprichting BRZO-RUD's) die tot aanpassingen in de beoordelingsprocedure leiden.

Conclusie 3 In een minderheid van de gevallen leidt de beoordelingsprocedure tot een aanwijzing voor een bedrijfsbrandweer

Een beoordelingsprocedure in het kader van artikel 31 Wvr leidt niet automatisch tot een aanwijzing. In de onderzochte veiligheidsregio's ligt het aandeel bedrijven dat na een beoordelingstraject een aanwijzing krijgt voor een bedrijfsbrandweer tussen de 15 en 40%. De werkvoorraad die er nu nog ligt betreft voornamelijk bedrijven waarvan men verwacht dat incident scenario's door basisbrandweezorg en preventieve voorzieningen (blusinstallaties) kunnen worden afgedekt zodat geen bedrijfsbrandweer nodig is.

Conclusie 4 Het afstemmingsproces tussen bevoegd gezag Wabo en de veiligheidsregio's is onvoldoende geborgd
--

In eerdere onderzoeken van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Leefomgeving en Transport is gesignaleerd dat de afstemming tussen bevoegd gezag Wabo (omgevingsvergunning) en de veiligheidsregio (bevoegd gezag artikel 31 Wvr) voor verbetering vatbaar is. De aanbevelingen van de beide inspecties om de regelgeving aan te passen teneinde de besluitvorming over de omgevingsvergunning en de beoordeling ex artikel 31 Wvr verplicht te synchroniseren, zijn door de minister van V&J en de staatssecretaris van I&M niet overgenomen. Dat geldt ook voor de aanbevelingen van de beide inspecties om de verplichting om over een bedrijfsbrandweer te beschikken uitsluitend te baseren op de Wvr en niet meer te regelen in de Wabo vergunning.

Op basis van het onderzoek is geconstateerd dat de aanbevelingen van de beide inspecties nog niet aan actualiteit hebben ingeboet. De afstemming tussen Wvr en Wabo blijft een kwetsbaar element. Op wettelijk niveau is de afstemming ten aanzien van brandveiligheid bij risicobedrijven niet toereikend, omdat een deel wordt geregeld in de omgevingsvergunning en een deel in de aanwijzing op basis van artikel 31 Wvr. Dat leidt tot niet synchroon lopende procedures, onvoldoende afgestemde inhoud van milieuvergunning en aanwijzing, lange doorlooptijden van de beoordelingsprocedure ex artikel 31 Wvr en het risico dat onvoldoende kwalitatieve expertise wordt betrokken bij het beoordelingsproces.

Weliswaar zijn er verschillende initiatieven om te komen tot een betere afstemming maar deze zijn informeel, afhankelijk van personen en vrijblijvend.

Onderzoeksvraag 2: Mogelijkheden en beperkingen van publiek-private samenwerking (PPS)

<p>Conclusie 5 PPS kan een bijdrage leveren aan het streven naar efficiency en verhoging van kwaliteit, maar vereist een heldere rolverdeling tussen de overheid en de private sector</p>
--

In toenemende mate zijn op het gebied van de brandweezorg initiatieven zichtbaar gericht op een nauwere samenwerking tussen de publieke en de private sector, doorgaans op initiatief van de bedrijven. De onderzochte voorbeelden laten zien dat de rechtsvorm, het takenpakket, de financiering en het toezicht van de verschillende PPS constructies uiteenlopen. De motieven voor publiek-private samenwerking liggen in een grotere kosten-efficiency en effectiviteit, het streven naar een hogere kwaliteit en het imago en de reputatie van de bedrijven en de overheid. De resultaten van publiek-private samenwerking op het gebied van de brandweezorg zijn nog schaars.

De motieven voor PPS zullen in de nabije toekomst verder aan belang winnen. Onder een toenemende financiële druk zullen overheid en bedrijven op zoek gaan naar verdergaande kostenbesparingen in de brandweezorg. Dit proces wordt in de hand gewerkt door de toenemende complexiteit van de veiligheidszorg bij industriële bedrijven die vraagt om hoogwaardige, vaak specialistische expertise. Voor bedrijven afzonderlijk wordt het steeds moeilijker om aan de hogere kwaliteitsnormen te voldoen, zeker wanneer het toezicht en de handhaving van overheidswege een grotere prioriteit krijgen.

PPS is echter geen panacee. Het realiseren van efficiencywinsten vraagt om een minimale schaal en kritische massa die niet overal aanwezig is. Daarnaast bestaat het risico van een grote verwevenheid van rollen, taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijven. De overheid heeft bij een PPS constructie een dubbele pet op: deelnemer aan de PPS constructie en toezichthouder. Daarom moet in een PPS constructie goed worden vastgelegd hoe de bevoegdheden zijn gedefinieerd en moet er een duidelijke scheiding van functies worden aangebracht. Zeker een PPS constructie waar veel kennis en expertise is samengebracht vraagt om een sterke tegenhanger in de vorm van kwalitatief hoogwaardig onafhankelijk toezicht op de PPS constructie.