



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit

Veld, R.A. in 't

### Citation

Veld, R. A. in 't. (2022, March 30). *Overheidstoezicht op BRZO-bedrijven: een onderzoek naar de kwaliteit*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3281177>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

# **OVERHEIDSTOEZICHT OP BRZO-BEDRIJVEN**

## **EEN ONDERZOEK NAAR DE KWALITEIT**

**Rob in 't Veld**

© copyright Rob in 't Veld, Leiderdorp 2022

Printing: ProefschriftMaken || [www.proefschriftmaken.nl](http://www.proefschriftmaken.nl)

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior permission of the author.

# **OVERHEIDSTOEZICHT OP BRZO-BEDRIJVEN**

## **EEN ONDERZOEK NAAR DE KWALITEIT**

### **Proefschrift**

ter verkrijging van

de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,

op gezag van rector magnificus Prof.dr.ir. H. Bijl,

volgens besluit van het college voor promoties,

te verdedigen op woensdag 30 maart 2022

klokke 11.15 uur

door

Robert Alexander in 't Veld

geboren te 's Gravenhage op 24 mei 1946

Promotoren:

- Prof. mr. dr. E.R. Muller, Hoogleraar Veiligheid en Recht, Decaan faculteit Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden.
- Prof. dr. ir. G.L.L.M.E. Reniers, Hoogleraar Veiligheid van Gevaarlijke Stoffen, wetenschappelijk directeur Leiden Delft Erasmus Centre of Safety and Security, faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft.

Promotiecommissie:

- Prof. dr. C.L.J. Caminada, Hoogleraar Empirische Analyse van Sociale en Fiscale Regelgeving, vice-decaan faculteit Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Prof. dr. J.A. Koops, Hoogleraar Security Studies, Wetenschappelijk directeur Institute of Security and Global Affairs, Universiteit Leiden, secretaris.
- Dr. M.H.A. Kluin MSc, Universitair docent Criminologie, Instituut voor Strafrecht en Criminologie, faculteit Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden.
- Prof. dr. J. Groeneweg, Hoogleraar Veiligheidskunde, directeur Centrum voor Veiligheid in de Gezondheidszorg, faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft.
- Prof. drs. A. Hassoldt, voorzitter Dutch Risk Management Network, decaan faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft.
- Prof. dr. ir. H.J. Pasman, Hoogleraar Procesveiligheid, A&M University, Texas, USA

	Pagina
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>13</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>17</b>
<b>Summary</b>	<b>25</b>
<b>Deel I Probleemstelling en onderzoeksvraag</b>	<b>33</b>
<b>Hoofdstuk 1 Veiligheid in bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken</b>	<b>35</b>
1) Inleiding	35
2) Bedrijven met gevaarlijke stoffen	35
2.1) Brancheorganisaties	35
2.2) Economisch belang	36
2.3) De veiligheidsproblematiek	37
2.3.1) Het werken met gevaarlijke stoffen	37
2.3.2) Incidenten, ongevallen en rampen bij bedrijven	38
3) De situatie bij de overheid	43
3.1) De organisatie van het toezicht	43
3.2) Verbetertrajecten	45
4) Resumé	48
5) Onderzoeksvraag	49
<b>Deel II Theorie</b>	<b>51</b>
<b>Hoofdstuk 2 Opzet van het onderzoek</b>	<b>53</b>
1) Inleiding	53
2) Doelstelling	54
3) Onderzoeksmodel	54
4) Onderzoeksvraag	55
5) Onderzoeksmateriaal	56
6) Onderzoeksstrategie	56
7) Onderzoeksplanning	57
8) Rolopvatting	57
<b>Hoofdstuk 3 Wetgeving</b>	<b>59</b>
1) Inleiding	59
2) Arbeidsomstandighedenwet	59
3) Wet milieubeheer/ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	60
4) EU “Seveso-richtlijn”	61
5) Besluit risico’s zware ongevallen	63
6) Besluit externe veiligheid inrichtingen	64
7) Wet veiligheidsregio’s	65
8) Resumé	66

<b>Hoofdstuk 4 Overheidsbeleid t.a.v. veiligheid</b>	<b>67</b>
1) Inleiding	67
2) Verantwoordelijkheidsverdeling	67
3) Overheidsprojecten	70
4) Resumé	71
<b>Hoofdstuk 5 Toezicht</b>	<b>73</b>
1) Inleiding	73
2) Functie en belang van (overheids)toezicht	75
3) (Overheids)toezicht in een veranderende samenleving	77
4) De relatie met wet- en regelgeving	77
5) Soorten toezicht	78
6) Handhaven en/of gedogen	81
7) Effect van handhaving op naleving	82
8) Handhavingstijlen	83
9) Bevoegdheden van toezichthouders	85
10) Interbestuurlijk toezicht	86
11) Resumé	87
<b>Hoofdstuk 6 Goed toezicht en modelvorming</b>	<b>89</b>
1) Inleiding	89
2) Effectiviteit	92
3) Efficiëntie	94
4) Professionaliteit	96
5) De Kaderstellende visie op Toezicht	97
6) De toekomstvisie van de Rijksinspecties	97
7) Conceptueel model goed toezicht	98
8) Operationalisering	99
9) Resumé	100
<b>Deel III Praktijk</b>	<b>103</b>
<b>Hoofdstuk 7 Het samenwerkingsverband BRZO+</b>	<b>105</b>
1) Inleiding	105
2) Structuur, positie en doelstelling	105
3) Gemeenschappelijke werkwijze	106
3.1) Naleefgedrag	106
3.2) Risicoanalyses	107
3.3) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	108
3.4) Effectmetingen	108
3.5) Samenwerking	108
3.6) Transparantie	109
3.7) Professionaliteit	109
4) Gezamenlijke inspecties	109
5) Inspectieresultaten	113

## **Hoofdstuk 8 De casus Inspectie SZW (vakgroep Major Hazard Control) 115**

1) Inleiding	115
2) Werkwijze	116
3) Beschrijving casus ISZW/vakgroep MHC	117
3.1) Effectiviteit	117
3.1.1) Publiek belang	117
3.1.2) Nalevingsniveaus	118
3.1.3) Risicoanalyses	119
3.1.4) Signalering en agendering	121
3.1.5) Slagvaardigheid	122
3.1.6) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	123
3.1.7) Effectmetingen	123
3.1.8) Onafhankelijkheid	124
3.2) Efficiëntie	126
3.2.1) Samenwerking	126
3.2.2) Transparantie	127
3.2.3) Interne organisatie	127
3.2.4) Mensen en middelen	128
3.3) Professionaliteit	129

## **Hoofdstuk 9 De casus Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (NZKG) 133**

1) Inleiding	133
2) Werkwijze	134
3) Beschrijving casus Omgevingsdienst NZKG	135
3.1) Effectiviteit	135
3.1.1) Publiek belang	135
3.1.2) Nalevingsniveaus	136
3.1.3) Risicoanalyses	137
3.1.4) Signalering en agendering	138
3.1.5) Slagvaardigheid	139
3.1.6) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	139
3.1.7) Effectmetingen	140
3.1.8) Onafhankelijkheid	140
3.2) Efficiëntie	141
3.2.1) Samenwerking	141
3.2.2) Transparantie	142
3.2.3) Interne organisatie	143
3.2.4) Mensen en middelen	143
3.3) Professionaliteit	144

## **Hoofdstuk 10 De casus Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (MWB) 147**

1) Inleiding	147
2) Werkwijze	149
3) Beschrijving casus Omgevingsdienst MWB	149
3.1) Effectiviteit	149
3.1.1) Publiek belang	149

3.1.2) Nalevingsniveaus	150
3.1.3) Risicoanalyses	151
3.1.4) Signalering en agendering	151
3.1.5) Slagvaardigheid	152
3.1.6) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	152
3.1.7) Effectmetingen	153
3.1.8) Onafhankelijkheid	153
3.2) Efficiëntie	154
3.2.1) Samenwerking	154
3.2.2) Transparantie	155
3.2.3) Interne organisatie	156
3.2.4) Mensen en middelen	157
3.3) Professionaliteit	158

## **Hoofdstuk 11 De casus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) 161**

1) Inleiding	161
2) Werkwijze	162
3) Beschrijving casus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid	163
3.1) Effectiviteit	163
3.1.1) Publiek belang	163
3.1.2) Nalevingsniveaus	164
3.1.3) Risicoanalyses	164
3.1.4) Signalering en agendering	166
3.1.5) Slagvaardigheid	166
3.1.6) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	167
3.1.7) Effectmetingen	167
3.1.8) Onafhankelijkheid	168
3.2) Efficiëntie	168
3.2.1) Samenwerking	168
3.2.2) Transparantie	169
3.2.3) Interne organisatie	170
3.2.4) Mensen en middelen	170
3.3) Professionaliteit	171

## **Hoofdstuk 12 De casus Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (AA) 173**

1) Inleiding	173
2) Werkwijze	175
3) Beschrijving casus Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland	175
3.1) Effectiviteit	175
3.1.1) Publiek belang	175
3.1.2) Nalevingsniveaus	176
3.1.3) Risicoanalyses	176
3.1.4) Signalering en agendering	177
3.1.5) Slagvaardigheid	178
3.1.6) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	179
3.1.7) Effectmetingen	179
3.1.8) Onafhankelijkheid	179
3.2) Efficiëntie	180

3.2.1) Samenwerking	180
3.2.2) Transparantie	181
3.2.3) Interne organisatie	181
3.2.4) Mensen en middelen	182
3.3) Professionaliteit	183
<b>Deel IV Bevindingen, analyse, conclusies en aanbevelingen</b>	<b>185</b>
<b>Hoofdstuk 13 Bevindingen</b>	<b>187</b>
1) Inleiding	187
2) Effectiviteit	187
2.1) Nalevingsniveaus	187
2.2) Effectmetingen	188
2.3) Risicoanalyses	189
2.4) Bevordering van de zelfwerkzaamheid	189
2.5) Slagvaardigheid	190
2.6) Signalering en agendering	190
2.7) Publiek belang	191
2.8) Onafhankelijkheid	191
3) Efficiëntie	193
3.1) Samenwerking	193
3.2) Transparantie	194
3.3) Interne organisatie	194
3.4) Mensen en middelen	195
4) Professionaliteit	196
<b>Hoofdstuk 14 Analyse en validatie</b>	<b>199</b>
1) Analyse van het conceptueel model	199
2) Analyse van de onderzoeksmethoden	201
3) Validatie	202
<b>Hoofdstuk 15 Conclusies</b>	<b>203</b>
1) Inleiding	203
2) Effectiviteit	203
3) Efficiëntie	205
4) Professionaliteit	207
5) Beantwoording van de onderzoeksvraag	208
6) Geldigheid van de deelconclusies	208
7) Reflectie op de conclusies i.h.k. van probleemstelling en theorie	208
<b>Hoofdstuk 16 Aanbevelingen</b>	<b>211</b>
1) Aanbevelingen op basis van de deelconclusies	211
2) Overige aanbevelingen	213
3) Aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek	214
<b>Deel V Bijlagen</b>	<b>215</b>

<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht incidenten en ongevallen 1945-heden</b>	<b>217</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Te stellen vragen bij de documentenanalyse</b>	<b>222</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Te stellen vragen bij de interviews</b>	<b>223</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Lijst van geanalyseerde documenten</b>	<b>225</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Lijst van geïnterviewde personen</b>	<b>230</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Overzicht binnengekomen reacties</b>	<b>232</b>
	<b>Lijst van gebruikte figuren</b>	<b>237</b>
	<b>Lijst van gebruikte tabellen</b>	<b>238</b>
	<b>Lijst met gebruikte afkortingen</b>	<b>239</b>
	<b>Referenties</b>	<b>243</b>
	<b>Curriculum vitae</b>	<b>265</b>

# VOORWOORD



## Voorwoord

Gedurende mijn arbeidzame leven ben ik in aanraking gekomen met de problematiek van de veiligheid in bedrijven waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt en de wijze waarop de overheid hierbij haar taken ten aanzien van wetgeving, beleid, toezicht en handhaving vormgaf. In eerste instantie was dit beleidsmatig in de jaren 1991-1995 bij het departement van SZW en later in de jaren 2001-2007 uitvoerend bij de Arbeidsinspectie, directie MHC. Na mijn uittreding flexibel pensioen was ik in 2011 en 2012/2013 lid van de begeleidingscommissies van de door de Onderzoeksraad voor de Veiligheid uitgevoerde onderzoeken naar de brand in het bedrijf Chemiepack, Moerdijk en naar de veiligheidssituatie in het bedrijf Odfjell Terminals, Rotterdam.

Bij al deze gelegenheden viel tot mijn verbazing en ergernis de grote fragmentatie en versnippering in het overheidsbeleid en de overheidsuitvoering ten aanzien van deze problematiek op, zowel in horizontale als in verticale zin. In horizontale zin zijn de politieke, bestuurlijke en beleidsmatige verantwoordelijkheden over diverse ministers en departementen verspreid en in verticale zin zijn de politieke, bestuurlijke en uitvoerende verantwoordelijkheden verspreid over diverse bestuurslagen (Rijk, Provincie, Gemeenten). In afgeleide daarvan ligt uitvoering, toezicht en handhaving bij een groot aantal organisaties, zoals 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> lijns Rijksinspecties, Provincies, Omgevingsdiensten, Veiligheidsregio's en waterkwaliteitsbeheerders. Dat deze situatie niet bijdraagt aan een kwalitatief en kwantitatief goede uitvoering van toezicht en handhaving lijkt evident.

Ik heb getracht een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit probleem door mijn lidmaatschap van de Commissie In- en Externe Veiligheid van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS) gedurende 2008-2012 en van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) van 2012-2013. Tevens publiceerde ik in 2009 en 2015 artikelen over dit onderwerp in het Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap.

Daarnaast heb ik in 2004 tezamen met mijn collega-directeur bij VROM, Cees Moons, aan de wieg kunnen staan van het verbetertraject BeterZO. Dit traject behelsde het ontwikkelen, invoeren en standaardiseren van gezamenlijke werkwijzen, methoden, richtlijnen, ondersteuning, opleidingen, maatlatcriteria voor organisaties, kwaliteitsborging, etc. binnen de bestaande structuren.

In 2017 vroeg ik mij af hoe thans de kwaliteit van de uitvoering ten aanzien van toezicht en handhaving op dit terrein zou zijn. Er was immers het nodige veranderd. Het BeterZO programma was verder geëvolueerd en op onderdelen was de fragmentatie verminderd door de komst van de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's en door de overheveling van bedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vielen naar de Provincies. Eind 2017 overwoog ik deze vraag tot onderwerp van een promotieonderzoek te maken en richtte ik mij tot het Dual PhD Centre (DPC) van de Universiteit Leiden. Na een introductiefase werd ik 1 januari 2018 toegelaten tot een traject als buitenpromovendus. Ik wil hier mijn zeer grote erkentelijkheid uitspreken voor de opvang, de aangeboden cursussen en de onbegrensde begeleiding die ik van het DPC heb gekregen en wat het DPC tot een uniek instituut maakt. Met name gaat mijn dank uit aan mijn begeleiders Gijs van Houwelingen en Yvonne Kleistra, de directeur van het DPC Johannes Tromp en de opleidingscoördinator Petra Evers. Zonder hen was het voor mij onmogelijk geweest om 50 jaar na mijn academische opleiding de draad weer op te pakken. Verder ben ik dank verschuldigd aan Erwin Muller en Genserik Reniers voor hun bereidheid om als promotoren op te treden en gedurende 4 jaar mij te begeleiden en mijn (vaak lange) conceptteksten te becommentariëren.

Een woord van dank gaat ook uit naar de leidinggevendenden van de vijf diensten die mij zeer spontaan en zonder voorwaarden toelieten tot hun organisaties om mijn onderzoek uit te voeren. Het betreft hier Mark Kuipers (Inspectie SZW), Emmy Meijers (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), Nico van Mourik (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant), Gerard Visser (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid) en Tijs van Lieshout (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland). Daarnaast is een woord van dank op zijn plaats voor Mathilde Koster en Robbert Plarina (Inspectie SZW), Bert Veraa (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), Ron Ooms (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant), Chris Aldewereld (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid) en Norbert Gret (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland) voor hun ondersteuning bij het maken van alle afspraken. En ook wil ik natuurlijk alle medewerkers van deze diensten die zich door mij lieten interviewen zeer bedanken. Jullie gaven mij in alle openheid uitvoerige antwoorden op al mijn vragen en hebben daardoor mijn onderzoek kleur gegeven.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar mijn partner, Annette, voor wie ik niet beschikbaar was gedurende de vele uren die ik in mijn studeerkamer doorbracht, naar mijn dochter Titia, die mij aanzette tot het oppakken van een promotietraject en mijn zoon Laurens die mij ten behoeve van de interviews een Note-recorder ter beschikking stelde.

Tenslotte wil ik ook Arthur Eijs en Walter Zwaard bedanken voor hun bereidheid om mijn paranimfen te willen zijn en mij de nodige mentale steun te verlenen in de laatste fase van dit traject. Datzelfde geldt voor Paul Swüste die zich bereid verklaarde om als reserve-paranimf te willen optreden, mocht dat door onvoorziene omstandigheden nodig zijn.

Rob in 't Veld

**SAMENVATTING**

**en**

**SUMMARY**



## Samenvatting

Er zijn in Nederland ca. 400 bedrijven die met dermate grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen omgaan dat zij daarmee een zogenaamd zwaar ongeval kunnen veroorzaken. In Europees verband is er voor dit soort bedrijven specifiek op preventie gerichte regelgeving opgesteld. Deze Europese regelgeving is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

In de bedrijven die onder dit Brzo vallen vinden regelmatig incidenten, bijna-ongevallen en ongevallen plaats, waarbij naast milieuschade en schade aan roerend en onroerend goed ook helaas gewonden en doden te betreuren zijn, voor het overgrote deel onder de betrokken werknemers en ingehuurd werkrachten. Sinds 1945 waren dit in Nederland 172 doden en 1719 gewonden. Wanneer dit soort cijfers over een periode van decennia worden beschouwd zijn er slechts zeer moeilijk of geen trends in te ontdekken.

Uit rapportages van de overheidstoezichhouders zoals die jaarlijks door hun samenwerkingsverband BRZO+ worden geopenbaard komt naar voren dat gemiddeld bij 60% van de Brzo-bedrijven overtredingen van de wet- en regelgeving worden geconstateerd (BRZO+, 2020, 2021) en dat dit percentage stijgt tot 92% wanneer een meerjarig wordt gekeken (M. H. A. Kluin et al., 2018; M. H. A. Kluin, Wiering, Peeters, Blokland, & Huisman, 2020). Deze percentages veranderen nauwelijks over de afgelopen jaren, zodat ook hieruit geen trends kunnen worden afgeleid.

Er zijn door de bedrijven en hun branches initiatieven genomen om door middel van programma's verbetering in de situatie te bereiken. In 1985 werd door een internationale brancheorganisatie in de chemische industrie het "Responsible Care" programma, gericht op het verbeteren van de veiligheidsprestaties van de aangesloten bedrijven, gelanceerd. In 2011 startte het programma "Veiligheid Voorop" als initiatief van een aantal Nederlandse branche- en werkgeversorganisaties (VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, & VOTOB, 2011). Dit programma bevat 10 actiepunten om de veiligheidsprestaties van de aangesloten bedrijven te verbeteren. Tenslotte werd in 2016 het programma "Duurzame Veiligheid 2030" (een samenwerkingsverband tussen overheid, brancheorganisaties en de wetenschap) gelanceerd. Dit programma is gericht op een structurele samenwerking tussen de genoemde partijen in de (petro)chemische sector en kent vijf zogenaamde roadmaps waarin concrete activiteiten, pilots en onderzoek plaatsvinden. Het programma werd eind 2020 beëindigd. De partijen hebben inmiddels besloten met elkaar verder te gaan en hebben daartoe de Safety Delta Nederland (SDN) opgericht (Ministerie I&W, 2020c; Safety Delta Nederland, 2020).

Ondanks de grote inspanningen die vele bedrijven en hun branches zich getroosten om de veiligheidsprestaties te verbeteren ontstaat er toch een beeld dat aangeeft dat er enerzijds ten aanzien van bepaalde aspecten voortgang wordt geboekt, maar anderzijds dat in het algemeen de voortgang beperkt is en dat bij incidenten en ongevallen voortdurend dezelfde achterliggende oorzaken kunnen worden gesignaleerd en dezelfde overtredingen van wet- en regelgeving worden vastgesteld.

Naast bedrijven en hun branches heeft ook de overheid een verantwoordelijkheid om ten behoeve van de bescherming van de werknemers, de burgers en de leefomgeving de Brzo-bedrijven tot naleving van de wet- en regelgeving (compliance) te brengen. De bescherming van de burgers tegen gevaren vanuit het milieu kan zelfs op basis van de Grondwet, artikel 21 als kerntaak van de overheid worden beschouwd (Biezeveld, 2002). Belangrijke instrumenten die de overheid daarbij kan inzetten zijn wetgeving, toezicht en handhaving.

Er bestaan de nodige twijfels of de overheid in staat is deze rol adequaat te vervullen. Deze twijfels zijn gerezen naar aanleiding van een aantal incidenten en ongevallen, langjarige bezuinigingen op het overheidsapparaat, het terugtrekken van de overheid en het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf en de versnippering van de uitvoering over een groot aantal departementen, bestuurslagen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders (Ale & Mertens, 2012). Evaluaties en onderzoeksrapporten maakten bovendien melding van een scala aan problemen, zoals bestuurlijke drukte, afstemmings- en samenwerkingsproblemen, ineffectiviteit, inefficiëntie, twijfels over voldoende deskundigheid en twijfels over voldoende onafhankelijkheid (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005; in 't Veld, 2009).

Ook bij de overheid zijn initiatieven ontwikkeld om tot verbetering te komen. Zo is in 2004 het programma BeterZOO gestart met als doel te komen tot betere samenwerking tussen de toezichtspartners, tot standaardisering in werkwijzen en methoden te geraken, gerichte opleidingen te verzorgen, gezamenlijke risicoanalyses en gezamenlijke rapportages te verzorgen en het kennis- en deskundigheidsniveau te borgen (Ministerie van VROM, 2004). Dit programma heeft uiteindelijk geleid tot de vorming van een structureel samenwerkingsverband, dat thans wordt aangeduid met de naam BRZO+. Tussen het Rijk, het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is in 2009 een overeenkomst gesloten, waarmee werd getracht om tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te komen door middel van het opstellen van kwaliteitscriteria ten aanzien van de deskundigheid van de toezichthouders. Verder zijn er in de jaren 2013-2014 Omgevingsdiensten (OD'en) opgericht, die in opdracht van het Provinciaal bevoegd gezag in mandaat de VTH-taken uitvoeren (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008). Van deze OD'en zijn er zes aangewezen om de VTH-taken voor de Brzo-bedrijven uit te voeren. Ook zijn vanaf 2010 de Veiligheidsregio's opgericht. Tenslotte zijn de bedrijven die tot dan toe onder gemeentelijk bevoegd gezag vielen in 2016 onder provinciaal bevoegd gezag gebracht. De hierboven beschreven probleemstelling dient als basis voor deze dissertatie en is beschreven in **hoofdstuk 1**. N.B.: Er is naar gestreefd in deze dissertatie de meest actuele gegevens op te nemen. Deze zijn verwerkt tot 1 oktober 2021.

Teneinde vast te stellen hoe het na alle beschreven ontwikkelingen thans gesteld is met de invulling door de overheid van haar taak om door middel van toezicht (en handhaving) de betrokken Brzo-bedrijven tot naleving van de wet- en regelgeving te brengen is hiernaar een onderzoek uitgevoerd.

De centrale onderzoeksvraag is: **Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?**

De algemene onderzoeksvraag kan worden verdeeld in de volgende deelvragen:

1. Wordt het bovenbedoelde toezicht en handhaving effectief uitgevoerd?
2. Wordt het bovenbedoelde toezicht en handhaving efficiënt uitgevoerd?
3. Wordt het bovenbedoelde toezicht en handhaving professioneel uitgevoerd?

Opzet en inrichting van het onderzoek zijn beschreven in **hoofdstuk 2**. Er is gekozen voor een kwalitatieve casestudy, waarbij vijf Brzo-inspecterende diensten, te weten Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW)/vakgroep Major Hazard Control (MHC), Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG), Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (O MWB), Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VR ZHZ) en Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VR AA) als cases zijn geselecteerd. Als onderzoeksmethoden zijn documentenanalyse en semigestructureerde interviews bij deze cases ingezet. Er is op basis van de theorie een conceptueel model opgesteld. Dit model vormde de basis voor de structurering van de documentenanalyse en de interviews en leverde de grondslag voor de van de centrale onderzoeksvraag afgeleide deelvragen, waarbij de begrippen effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit centraal staan. De resultaten worden per casus beschreven en de belangrijkste bevindingen van de vijf cases zijn samengevat. Waarde en toepasbaarheid van het model zijn geanalyseerd. De beschrijvingen zijn gevalideerd door ze voor te leggen aan alle geïnterviewden. Tenslotte zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

De basis voor het houden van toezicht en het vervolgens handhavend optreden vormt de toetsing aan de verplichtingen zoals die volgen uit de wetgeving. Deze wetgeving is beschreven in **hoofdstuk 3**. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt tussen de algemene wetten die gelden voor alle bedrijven in dit land (zoals de Arbeidsomstandighedenwet voor de arbeidsveiligheid en de Wet milieubeheer (Wm)/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor de milieuveiligheid) en de meer specifieke wetten die alleen voor de groep bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen gelden, namelijk het Brzo en het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Deze laatste besluiten regelen meer de aspecten van de procesveiligheid en zijn implementaties in het Nederlands recht van de Europese “Seveso”-richtlijn. (N.B.: Het Bevi speelt een rol ten aanzien van vraagstukken van ruimtelijke ordening).

De “Seveso”-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd in het Brzo en het Bevi. Het Brzo is opgehangen aan de Arbeidsomstandighedenwet, het stelsel Wm/Wabo en de Wet veiligheidsregio’s (Wvr). (N.B.: Het Bevi is opgehangen aan het stelsel Wm/Wabo en de Wet ruimtelijke ordening (Wro)). Gevolg hiervan is dat verantwoordelijkheden voor de veiligheidssituatie in Brzo-bedrijven zijn belegd bij de departementen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Justitie en Veiligheid (J&V), de 12 provinciale bevoegde gezagen, de 25 Veiligheidsregio’s (VR’s), de zes OD’en die zijn aangewezen voor het Brzo-toezicht en de Inspectie SZW (ISZW). Daarnaast functioneren de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Inspectie J&V als 2<sup>e</sup>-lijnstoelzichthouders. De gezamenlijke inspecties van de Brzo-bedrijven worden in dit verband uitgevoerd door inspecteurs van ISZW, de OD en de VR. Bij situaties waarin ook de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding is kan ook de waterkwaliteitsbeheerder (Rijkswaterstaat (RWS) of het Waterschap) als adviseur van de OD bij de vergunningverlening aan de inspectie deelnemen. Bij strafrechtelijke handhaving speelt ook het Openbaar Ministerie (OM) een rol.

In de laatste decennia van de vorige eeuw werden een aantal politiek/maatschappelijke ontwikkelingen manifest. Er werd gestreefd naar een kleinere overheid, minder overheidstaken, meer ruimte voor de markt en het bedrijfsleven, privatisering van overheidstaken en deregulering van de wet- en regelgeving. Naast dit alles werden er ook forse bezuinigingen doorgevoerd (Algemene Rekenkamer, 2013; Ayres & Braithwaite, 1992; Kickert, 1996). In dit kader kwam de overheid meer op afstand te staan en werd ingezet op het bevorderen van zelfregulering en zelfwerkzaamheid door het bedrijfsleven, o.a. door middel

van het systeem van certificatie en accreditatie (Evers, 2002; Kickert, 1991). Deze ontwikkelingen zijn beschreven in **hoofdstuk 4**. Voorstanders van deze ontwikkelingen vonden het een noodzakelijke hervorming en een begin van het herstel van vertrouwen tussen politiek en samenleving, tegenstanders duiden het als verhullen van bezuinigingen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006).

Ten gevolge van het bovenstaande verschoof ook de verantwoordelijkheid voor veiligheid van de overheid naar de bedrijven. Over tot hoever deze verschuiving in de praktijk zou moeten gaan zijn nooit heldere afspraken tot stand gekomen (Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2014, 2017, 2018; van Vollenhoven, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011). In dit kader heeft tevens het systeemdenken vaste grond onder de voeten gekregen en zijn begrippen als zorgsystemen en (veiligheids)beheerssystemen (VBS) algemeen goed geworden.

De overheid heeft met een aantal projecten getracht deze verschuiving van verantwoordelijkheden verder aan te sturen. In 1994 werd het programma Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) geïntroduceerd (Kabinet Kok I, 1994). Het programma beoogde vereenvoudiging van de wetgeving, versterking van de marktwerking, vermindering van de concurrentiebeperkingen en vermindering van administratieve lasten (Project Marktwerking, 1995). Het programma leidde tot een paradigmaverschuiving in de arbeidsbeschermende wetgeving met de introductie van de Arbeidsomstandighedenwet waarmee de primaire verantwoordelijkheden werden belegd bij werkgevers en werknemers en de overheid zich terugtrok tot slechts een regierol. In 2003 volgde het Programma Andere Overheid (PAO), dat het verbeteren van de dienstverlening, het verminderen van de bureaucratie, het vergroten van de openheid, de transparantie en de slagkracht, het terugdringen van de bestuurlijke drukte, verdergaande decentralisatie en het meer inzetten op zelfregulering beoogde (Kabinet Balkenende II, 2003). Vervolgens werd in 2006 het Programma Eenduidig Toezicht, dat later overging in het Programma Vernieuwing Toezicht, gestart (Kabinet Balkenende IV, 2006). Dit programma beoogde vermindering van de toezichtslast, de vorming van inspectiedomeinen en de installatie van een Inspectieraad waarin alle Inspecteurs-Generaal (IG) van de Rijksinspecties zitting zouden hebben. Tenslotte ontstond in 2007 het Programma Vernieuwing Rijksdienst, dat moest leiden tot beter beleid, minder verkokerd beleid en een kleinere en efficiëntere overheid. Er werden aan de departementen ook forse taakstellingen opgelegd (Ministerie BZK, 2007).

De bovenstaande ontwikkelingen zijn ook van invloed geweest op het denken over functie, inhoud en effect van het uitoefenen van toezicht op de naleving van wet- en regelgeving (zie daartoe **hoofdstuk 5**). Er is een aantal definities van het begrip toezicht. In deze dissertatie wordt de volgende definitie gebruikt: “Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het zich daarna vellen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (2e Kamer, 2001; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001). De definitie gaat uit van vooraf gesteld eisen (wet- en regelgeving), benadrukt het procesmatige karakter van toezicht (informatie verzamelen, toetsen aan de norm, vellen van een oordeel, eventueel interveniëren) en geeft aan handhaving als onderdeel van toezicht te beschouwen.

De belangstelling voor toezicht, het aantal toezichthouders en de hoeveelheid uitgevoerd toezicht zijn de afgelopen decennia gestegen, maar dit is voornamelijk het geval bij het zogenaamde markttoezicht aangezien veel overheidstaken aan de markt worden overgelaten. De hoeveelheid nalevingstoezicht daarentegen heeft te lijden gehad van de doorgevoerde bezuinigingen.

Over de juiste hoeveelheid nalevingstoezicht wordt al jaren gediscussieerd (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Enerzijds wordt er gepleit voor vermindering van de toezichtslast (bedrijfsleven, werkgevers), anderzijds is er de roep om meer toezicht (werknemers, milieubeweging, politiek). Vooral na incidenten en ongevallen laait deze discussie weer op (Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2016). Er is hiermee sprake van een toezichtsparadox.

Door de bevordering van de zelfwerkzaamheid van bedrijven, dat zich o.a. uit in het wijdverbreide gebruik van zorgsystemen en beheerssystemen heeft zich het zogenaamde systeemtoezicht ontwikkeld. Bij dit systeemtoezicht zijn de zorgsystemen en beheerssystemen van het bedrijf of de organisatie het aangrijpingspunt voor het toezicht (de Bree, 2010; Helderma & Honingh, 2010). Als voordelen van systeemtoezicht worden genoemd het voorspellende karakter (omdat wordt uitgegaan van achterliggende oorzaken van incidenten en ongevallen), dat het een brede kijk op de onder toezicht gestelde oplevert, dat het efficiënter (en dus goedkoper) is, goed aansluit op “moderne” wetgeving (met doel- en zorgbepalingen) en dat het de zelfwerkzaamheid bevordert. Als nadelen worden genoemd dat het voor bedrijven te veel vrijheid oplevert (waar ze niet altijd goed mee om kunnen gaan), de toezichtslast niet vermindert maar slechts verschuift (van de overheid naar de bedrijven) en niet zonder realitychecks kan.

Als laatste fase van het toezichtsproces komt ook de handhaving aan de orde. Er bestaan vele opvattingen hoe aan het begrip handhaving gestalte moet worden gegeven. Deze kunnen variëren van enerzijds strikt de regels volgen, afstandelijk, zakelijk en repressief opereren, uitgaan van wantrouwen, transparant naar buiten treden en bewaken van de onafhankelijke positie tot anderzijds onderhandelen begrijpen, meeleven, coöperatief opstellen, uitgaan van vertrouwen en discreet opereren. In de praktijk leidt dit tot drie handhavingstijlen, met enerzijds streng handhaven en straffen, anderzijds met onderhandelen, begeleiden en adviseren en ten derde een flexibele benadering waarbij afhankelijk van de aangetroffen situatie in het bedrijf tussen deze stijlen situationeel kan worden gekozen (Hawkins, 1990; Nielsen, 2007; Pearce & Tombs, 1990). Er zijn geen harde bewijzen over welke stijl het meest effectief is (Mascini & van Wijk, 2009).

Om in staat te zijn de algemene onderzoeksvraag te beantwoorden dient eerst te worden aangegeven wat onder “goed” toezicht wordt verstaan (zie **hoofdstuk 6**). De termen effectiviteit en efficiëntie maken deel uit van het doelmatigheidsdenken zoals dat in de jaren ‘70 en ‘80 van de vorige eeuw eerst in de private sector maar later ook in de overheid vaste grond onder de voeten kreeg. Het gedachtegoed behelsde begrippen als een kleinere overheid, minder overheidstaken, meer ruimte voor de markt en het bedrijfsleven, privatisering van overheidstaken, decentralisering, deregulering, globalisering, no-nonsense beleid, etc. (Bekke, Kickert, & Kooiman, 1995). Managementvormen uit het bedrijfsleven werden in het overheidsapparaat geïntroduceerd. Internationaal staat deze beweging bekend onder de term “New Public Management (NPM)”. Vaak wordt efficiëntie gerelateerd aan de verhouding tussen de input en de daarmee behaalde output, terwijl effectiviteit wordt gerelateerd aan de verhouding tussen de gestelde doelen en de door middel van het proces gerealiseerde outcome (Haselbekke, 1990; Verlet & Devos, 2008, 2010). Voor het verder operationaliseren dient er op zoek te worden gegaan naar parameters en criteria of indicatoren. Parameters en indicatoren die specifiek gericht zijn op toezichthoudende overheidsinstanties kunnen worden gedestilleerd uit diverse bronnen. Allereerst kunnen parameters worden gevonden in rapportages van diverse Commissies (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Gemengde

Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005), in rapporten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer (Algemene Rekenkamer, 1998, 2002, 2005, 2008, 2011) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013) en in wetenschappelijke artikelen, boeken en rapporten (Ale & Mertens, 2012; Biezeveld, 2010; Eijlander, Van Gestel, & Ligthart, 2002; Mertens, 2006, 2008, 2010, 2011; Robben, 2010, 2011; Versluis, 2003; Welp, 2012; Winter, 2010, 2012; Winter & De Ridder, 2010). Verder heeft de Rijksoverheid zelf door middel van een Kaderstellende visie op Toezicht (KvoT) getracht te definiëren waaraan goed toezicht dient te voldoen (2e Kamer, 2001, 2005a). Hieruit kwamen de parameters selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel naar voren. Soortgelijke parameters worden ook door anderen genoemd (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; OECD, 2014). Tenslotte heeft ook de Inspectieraad een visie op goed toezicht neergelegd (Inspectieraad, 2016, 2017b, 2018, 2019a, 2019b). In deze visie komen parameters als het publiek belang centraal, een signalerende en agenderende rol, transparant, professioneel en onafhankelijk naar voren. Bij dit alles is het opvallend dat “goed” toezicht vrijwel altijd beschreven wordt in randvoorwaardelijke en procesmatige elementen. Een gemeenschappelijke deler wordt gevormd door het onderbrengen van deze elementen en parameters in de begrippen effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit.

Al de genoemde elementen en parameters zijn na rubricering, samenvoeging en selectie ondergebracht in een conceptueel model:

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

Met dit model is het onderzoek bij de vijf cases uitgevoerd en zijn beoordelingslijsten voor de documentenanalyse en vragenlijsten voor de interviews gestructureerd.

De bevindingen van het onderzoek bij de vijf cases zijn beschreven in de **hoofdstukken 8 t/m 12**. Het Brzo-toezicht maakt onderdeel uit van de totale organisatie van de onderzochte diensten, maar kent een sterke oriëntatie op de wettelijk voorgeschreven samenwerking en het operatieve samenwerkingsverband BRZO+ met alle gezamenlijke werkwijzen, procedures, methoden, rapportages, etc. van dien. Ten aanzien van de criteria uit het conceptueel model betekent dit dat een aantal criteria zoals het meten en bevorderen van nalevingsniveaus, het uitvoeren van risicoanalyses, het beïnvloeden van het gedrag van de onder toezicht gestelden, het bevorderen van zelfwerkzaamheid, het meten en evalueren van effecten, het bevorderen van een goede samenwerking, het bevorderen van transparantie, het bevorderen van

specifieke kennis en het slagvaardig optreden voornamelijk worden bepaald door de afspraken in dit BRZO+. Daarom is er **hoofdstuk 7** ingevoegd. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van structuur, positie en doelstelling van het BRZO+ alsmede van de gezamenlijke invulling van de hierboven genoemde criteria gegeven. Dit voorkomt dat er een aantal beschrijvingen in de teksten over de cases iedere keer moeten worden herhaald.

De onderzoeksbevindingen en de verklarende analyse van deze bevindingen vanuit het conceptueel model zijn weergegeven in **hoofdstuk 13**. Geconstateerd wordt dat 1) ondanks de forse inspanning in de vorm van inspecties, controlebezoeken en de inzet van handhavingsinstrumenten er geen goed inzicht is in de behaalde nalevingsniveaus en er nooit gewenste nalevingsniveaus zijn geformuleerd, dat 2) in alle rapportages die de gezamenlijke toezichthouders opstellen, die aan de Minister worden gestuurd en door de Minister worden aangeboden aan de Tweede Kamer alleen maar outputgegevens (aantallen bedrijven, inspecties, overtredingen, handhavingstrajecten, etc.) worden vermeld en daarmee geen enkel inzicht bieden in de opbrengst (outcome) en in de maatschappelijke effecten die worden bereikt, dat 3) er in het Brzo-toezicht van echte risicosturing geen sprake is, dat 4) in het Brzo-toezicht de (verdere) bevordering van deze zelfwerkzaamheid geen grote rol speelt, dat 5) de handavingsbereidheid en daarmee de slagvaardigheid groeiende is, maar dat er tussen inspecteurs, regio's en diensten aanzienlijke verschillen bestaan, dat 6) aan de begrippen signalering en agendering door de verschillende onderzochte diensten een andere inhoud wordt gegeven, dat 7) het publiek belang in allerlei missies en visies ruimschoots aandacht krijgt, maar verder in de onderzochte diensten niet echt volop leeft, dat 8) er aanzienlijke verschillen bestaan in de onafhankelijke positie van de samenwerkende diensten bij het Brzo-toezicht en dat het Brzo-toezicht dientengevolge niet onafhankelijk van het (politieke) bestuur wordt uitgevoerd, dat 9) de samenwerking tussen de partners in het Brzo-toezicht thans goed verloopt, maar dat verdergaande vormen van samenwerking door middel van opschaling of samenvoelingen (om tot minder fragmentatie en coördinatielast te komen) op weinig enthousiasme kunnen rekenen, dat 10) het begrip transparantie de gemoederen bij het Brzo-toezicht niet echt bezig houdt, dat 11) de onderzochte diensten zeer verschillend omgaan met de borging van interne werkwijzen en processen, dat 12) bij de onderzochte diensten over het algemeen de personele en financiële middelen afgezet tegen de werklust adequaat zijn en dat 13) in het Brzo-toezicht over het algemeen sprake is van competente inspecteurs, omdat er veel aandacht is voor het verwerven van specialistische kennis en benodigde vaardigheden door middel van de gehanteerde vooropleidingseisen, de interne en externe vervolgoopleidingen en training on the job, maar dat er minder aandacht is voor bij- en nascholing.

In dit hoofdstuk worden de achterliggende oorzaken en verklaringen voor deze constatering geëxpliciteerd.

Een analyse van de toepasbaarheid van het conceptueel model en van de gebruikte onderzoeksmethoden en welke waarde moet worden toegekend aan de resultaten daarvan wordt tezamen met de validatie van de beschrijvingen van de cases beschreven in **hoofdstuk 14**. Met name de structuur van het model en de doorwerking daarvan in de documentenanalyse en de interviews is van groot belang gebleken. Ook de aansluiting van de aspecten uit het model op discussies die inzake toezicht en handhaving op dit moment actueel zijn geeft de meerwaarde van het model aan. De documenten van de onderzochte diensten leverden veel informatie op, die voornamelijk een goede inkijk boden op uitgangspunten, doelstellingen en het reilen en zeilen van de diensten in zijn geheel. Uitgebreide informatie over de uitvoering van het Brzo-toezicht en de daarbij gehanteerde werkwijzen en methoden werd voornamelijk verkregen uit de onderzochte documenten van het samenwerkingsverband

BRZO+. Het uit de documentenanalyses verkregen beeld kon door de interviews verder worden aangevuld of bevestigd. De validatie van de bevindingen is uitgevoerd door alle geïnterviewden de diverse beschrijvingen voor te leggen en hen daarop commentaar te vragen.

**In hoofdstuk 15** staan de conclusies van het onderzoek in 13 deelconclusies vermeld. Hiermee worden de onderzoeksdeelvragen en de onderzoeksvraag op de volgende wijze beantwoord:

Conclusie m.b.t. onderzoeksdeelvraag 1: De effectiviteit van het Brzo-toezicht kan niet worden vastgesteld, aangezien inzicht in de bijdrage ervan aan de naleving door bedrijven van de wet- en regelgeving ontbreekt en de rapportages over de resultaten slechts outputgegevens bevatten. Er is verder geen sprake van risicogestuurd toezicht en de slagvaardigheid vertoont aanzienlijke verschillen tussen diensten, regio's en inspecteurs. Er zijn grote verschillen in de onafhankelijke positie tussen de deelnemende diensten, waardoor de onafhankelijkheid van het Brzo-toezicht niet is gegarandeerd. Aspecten zoals het vooropstellen van het publiek belang, signalering en agendering en het verder bevorderen van de zelfwerkzaamheid spelen bij het Brzo-toezicht om uiteenlopende redenen een ondergeschikte rol.

Conclusie m.b.t. onderzoeksdeelvraag 2: Er wordt tussen de inspectiepartners van het Brzo-toezicht goed samengewerkt. Mede hierdoor is de bereidheid om na te denken over verdere opschaling in het toezicht en/of fusies van diensten weggezaakt. Slechts de formele vorming van zes Brzo-VR's ligt op dit moment voor de hand. Over het algemeen is er sprake van een adequate personele bezetting. De borging van de kwaliteit van handelen is bij de onderzochte diensten onvoldoende, met uitzondering van die bij ISZW/MHC. Een aspect als transparantie inzake de inspectieresultaten speelt in het Brzo-toezicht geen grote rol. De efficiëntie van het Brzo-toezicht kan ten aanzien van de samenwerking en de bezetting positief worden gewaardeerd. Anderzijds is het gebrek aan borging van de interne kwaliteit van handelen zorgelijk.

Conclusie m.b.t. onderzoeksdeelvraag 3: De Brzo-inspecteurs zijn over het algemeen competent door de genoten vooropleiding, de intern en externe vervolgoopleidingen en training on the job. Specialistische kennis en vaardigheden zijn aanwezig. Het op peil houden hiervan door middel van bij- en nascholingsprogramma's laat echter te wensen over.

**Conclusie m.b.t. de onderzoeksvraag: Het Brzo-toezicht is kwantitatief op orde, maar suboptimaal ten aanzien van de kwaliteit. De effectiviteit van het toezicht laat zich door een gebrek aan inzicht in de bijdrage aan de feitelijke naleving en rapportages met slechts outputgegevens niet goed vaststellen. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in het slagvaardig optreden. Tezamen met het gebrek aan onafhankelijkheid benadeelt dit de effectiviteit. Een goede samenwerking en een adequate bezetting dragen bij aan een goed efficiëntie van het toezicht. Anderzijds benadeelt een gebrek aan borging van de kwaliteit van het eigen handelen de efficiëntie. Het Brzo-toezicht wordt over het algemeen uitgevoerd door competente inspecteurs.**

Op basis van deze conclusies en beantwoording van de onderzoeksvraag zijn de aanbevelingen geformuleerd en in **hoofdstuk 16** weergegeven. Ook zijn per aanbeveling de mogelijke vervolgstappen aangegeven.

## Government oversight of Brzo-companies; an investigation into the quality

### Summary

There are approximately 400 companies in the Netherlands that handle such large quantities of hazardous substances that they can cause a so-called serious accident. In a European context, regulations specifically aimed at prevention have been drawn up for these types of companies. These European regulations have been implemented in the Netherlands in the Major Accident Hazards Decree (Brzo).

In the companies that fall under this Brzo, incidents, near-accidents and accidents regularly take place, in which, in addition to environmental damage and damage to movable and immovable property, unfortunately also injuries and deaths are to be regretted, for the most part among the employees and hired workers involved. Since 1945, these have been 172 dead and 1,719 injured in the Netherlands. When these kinds of figures are considered over a period of decades, it is very difficult, if any, to detect trends.

Reports by the government regulators as published annually by their partnership BRZO + show that on average 60% of the Brzo companies are found to be in violation of legislation and regulations (BRZO+, 2020, 2021) and that this percentage increases to 92% when and is considered over several years (M. H. A. Kluin et al., 2018; M. H. A. Kluin et al., 2020). These percentages have hardly changed in recent years, so that no trends can be derived from them.

Initiatives have been taken by companies and their industries to improve the situation through programs. In 1985 an international association in the chemical industry launched the “Responsible Care” program, aimed at improving the safety performance of the affiliated companies. The “Safety First” program started in 2011 as an initiative of a number of Dutch industry and employers' organizations (VNO/NCW et al., 2011). This program contains 10 action points to improve the safety performance of the affiliated companies. Finally, in 2016 the Sustainable Safety 2030 program (a partnership between government, industry organizations and science) was launched. This program is aimed at a structural collaboration between the aforementioned parties in the (petro) chemical sector and has five so-called roadmaps in which concrete activities, pilots and research take place. The program was ended at the end of 2020. The parties have now decided to continue with each other and have set up the Safety Delta Netherlands (SDN) for this purpose (Ministerie I&W, 2020c; Safety Delta Nederland, 2020).

Despite the great efforts that many companies and their industries are making to improve safety performance, an image is emerging that indicates that progress is being made with regard to certain aspects, but that progress is generally limited and that in the event of incidents and accidents, the same underlying causes can be continuously identified and the same violations of laws and regulations can be established.

In addition to companies and their branches, the government also has a responsibility to bring the Brzo-companies to compliance. The protection of citizens against dangers from the environment can even be regarded as a core task of the government on the basis of the Constitution, Article 21 (Biezeveld, 2002). Important instruments that the government can use in this regard are legislation, oversight and enforcement.

There are some doubts as to whether the government is able to fulfill this role adequately. These doubts have arisen as a result of a number of incidents and accidents, long-term

cutbacks in the government apparatus, the withdrawal of the government and the transfer of responsibility to the companies themselves and the fragmentation of implementation across a large number of departments, levels of government, implementing organizations and regulators (Ale & Mertens, 2012). In addition, evaluations and research reports reported a range of problems, such as administrative pressure, coordination and cooperation problems, ineffectiveness, inefficiency, doubts about sufficient expertise and doubts about sufficient independence (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005; in 't Veld, 2009).

Initiatives have also been developed within the government to achieve improvement. For example, the BeterZOO program was started in 2004 with the aim of achieving better cooperation between the oversight partners, achieving standardization in working methods and methods, providing targeted training, providing joint risk analyzes and joint reports and safeguarding the level of knowledge and expertise (Ministerie van VROM, 2004). This program eventually led to the formation of a structural partnership, which is now referred to as BRZO +.

An agreement was concluded in 2009 between the national government, the Inter Provincial Consultation (IPO) and the Association of Dutch Municipalities (VNG), which attempted to improve the quality of the performance of tasks in the areas of licensing, oversight and enforcement (VTH) by drawing up quality criteria with regard to the expertise of the inspectors.

In addition, in the years 2013-2014 Environmental Services (ODs) were established, which carry out the VTH tasks on behalf of the Provincial competent authority (Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008). Of these ODs, six have been designated to perform the VTH tasks for the Brzo companies. The Safety Regions have also been established since 2010.

Finally, the companies that until then were subject to municipal authority were brought under provincial authority in 2016.

The problem definition described above serves as the basis for this dissertation and is described in **Chapter 1**. Note: Every effort has been made to include the most current data in this dissertation. These have been processed until October 1, 2021.

In order to determine the current state of affairs by the government, after all the developments described, of its task of by means of oversight (and enforcement) bringing the Brzo-companies to compliance with the laws and regulations an investigation has been conducted into this.

The central research question is: **Is the quality of the current supervision and enforcement by the government such that companies that work with large quantities of hazardous substances are brought into compliance with legislation and regulations?**

The general research question can be divided into the following sub-questions:

1. Is the above-mentioned oversight and enforcement carried out effectively?
2. Is the above-mentioned oversight and enforcement carried out efficiently?
3. Is the above-mentioned oversight and enforcement carried out professionally?

The design and structure of the research are described in **chapter 2**. A qualitative case study was chosen, in which five Brzo-inspecting services, namely the Social Affairs and Employment Inspectorate (ISZW) / Major Hazard Control (MHC) department, North Sea

Canal Area Environment Agency (OD NZKG), Central and West Brabant Environment Agency (O MWB), South Holland South Safety Region (VR ZHZ) and Amsterdam Amstelland Safety Region (VR AA) as cases have been selected. Document analysis and semi-structured interviews have been used in these cases as research methods.

A conceptual model has been drawn up based on the theory. This model formed the basis for the structuring of the document analysis and the interviews and provided the basis for the sub-questions derived from the central research question, in which the concepts of effectiveness, efficiency and professionalism are central. The results are described per case and the main findings of the five cases are summarized. Value and applicability of the model have been analyzed. The descriptions have been validated by submitting them to all interviewees. Finally, conclusions were drawn and recommendations formulated.

The basis for oversight and subsequent enforcement action is assessment against the obligations arising from the legislation. This legislation is described in **chapter 3**. A distinction can be made here between the general laws that apply to all companies in this country (such as the Working Conditions Act for occupational safety and the Environmental Management Act (Wm) / General Provisions Environmental Law (Wabo) for the environmental safety) and the more specific laws that only apply to the group of companies with large quantities of hazardous substances, namely the Brzo and the External Safety Establishments Decree (Bevi). The latter decrees regulate more aspects of process safety and are implementations in Dutch law of the European “Seveso” directive. (Note: The Bevi plays a role with regard to land use planning).

The “Seveso” directive has been implemented in the Netherlands in the Brzo and the Bevi. The Brzo is based on the Working Conditions Act, the Wm / Wabo system and the Safety Regions Act (Wvr). (Note: The Bevi is based on the Wm / Wabo system and the Spatial Planning Act (Wro)). As a result, responsibilities for the safety situation in Brzo companies have been assigned to the departments of Social Affairs and Employment (SZW), Infrastructure and Water Management (I&W) and Justice and Safety/Security (J&V), the 12 provincial competent authorities, the 25 Safety Regions (VRs), the six Brzo-ODs designated for Brzo oversight and the Inspectorate SZW (ISZW). In addition, the Human Environment and Transport Inspectorate (ILT) and the J&V Inspectorate function as second-line supervisors.

In this context, the joint inspections of the Brzo companies are carried out by inspectors from ISZW, the OD and the VR. In situations in which the quality of the surface water is also at stake, the water quality manager (Rijkswaterstaat (RWS) or the Water Board) can also participate in the inspection as an advisor to the OD when granting permits. The Public Prosecution Service (OM) also plays a role in criminal enforcement.

In the last decades of the last century a number of political / social developments became manifest. The aim was a smaller government, fewer government tasks, more room for the market and business, privatization of government tasks and deregulation of legislation and regulations. In addition to all this, substantial cutbacks were also made (Algemene Rekenkamer, 2013; Ayres & Braithwaite, 1992; Kickert, 1996). In this context, the government became more remote and efforts were made to promote self-regulation and self-motivation by the business community, for example by means of the system of certification and accreditation (Evers, 2002; Kickert, 1991). These developments are described in **Chapter 4**. Proponents of these developments considered it a necessary reform and a start to the restoration of trust between politics and society, while opponents refer to it as concealing cutbacks (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006).

As a result of the above, the responsibility for safety also shifted from the government to the companies. Clear agreements have never been reached about how far this shift should go in practice (Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2014, 2017, 2018; van Vollenhoven, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011). In this context, systems thinking has also gained solid ground and concepts such as management systems and (safety) management systems (VBS) have become generally good.

The government has attempted to further steer this shift in responsibilities with a number of projects. In 1994, the Market Operation Deregulation and Legislative Quality (MDW) program was introduced (Kabinet Kok I, 1994). The program aimed to simplify legislation, strengthen market forces, reduce restrictions on competition and reduce administrative burdens (Project Marktwerking, 1995). The program led to a paradigm shift in employment protection legislation with the introduction of the Working Conditions Act that entrusted primary responsibilities to employers and employees and the government withdrew to a mere directing role. In 2003, the Other Government Program (PAO) followed, which aims to improve services, reduce bureaucracy, increase openness, transparency and effectiveness, reduce administrative pressure, further decentralization and focus more on self-regulation (Kabinet Balkenende II, 2003). Subsequently, the Uniform Oversight Program, which later became the Oversight Renewal Program, was started in 2006 (Kabinet Balkenende IV, 2006). This program aimed to reduce the oversight burden, create inspection domains and set up an Inspection Council in which all Inspectors General (IG) of the State Inspectorates would sit. Finally, in 2007 the Civil Service Renewal Program was created, which was intended to lead to better policy, less compartmentalized policy and a smaller and more efficient government. Strict targets were also imposed on the departments (Ministerie BZK, 2007).

The above developments have also influenced thinking about the function, content and effect of oversight on compliance with legislation and regulations (see **Chapter 5**). There are a number of definitions of the concept of oversight. In this dissertation, the following definition is used: "Oversight is the collection of information about whether an action or matter meets the requirements set for it, then passing judgment on it and possibly intervening as a result thereof" (2e Kamer, 2001; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001). The definition is based on predetermined requirements (legislation and regulations), emphasizes the process-based nature of oversight (collecting information, testing against the standard, making an opinion, possibly intervening) and indicates that enforcement is regarded as part of oversight. The interest in oversight, the number of inspectorates and the amount of oversight carried out have increased in recent decades, but this is mainly the case with so-called market oversight, as many government tasks are left to the market. The amount of compliance monitoring, on the other hand, has been affected by the budget cuts.

The right amount of compliance oversight has been discussed for years (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). On the one hand, there is a call for a reduction of the oversight burden (business, employers), on the other hand there is a call for more oversight (employees, environmental movement, politics). Especially after incidents and accidents, this discussion flares up again (Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2016). This constitutes an oversight paradox.

The so-called system oversight has developed as a result of the promotion of the self-reliance of companies, which is reflected, among other things, in the widespread use of management systems. In this system oversight, the management systems of the company or organization are the starting point for oversight (de Bree, 2010; Helderma & Honingh, 2010). Advantages

of system oversight are its predictive nature (because it is based on the underlying causes of incidents and accidents), that it provides a broad view of what is subject to oversight, that it is more efficient (and therefore cheaper), is well aligned with “modern” legislation (with target provisions) and that it promotes self-efficacy. The disadvantages mentioned are that it provides too much freedom for companies (which they cannot always handle properly), the burden of oversight is not reduced, but merely shifts (from the government to the companies) and cannot do without reality checks.

Enforcement is also discussed as the last phase of the oversight process. There are many views on how the concept of enforcement should be given shape. These can vary from strictly following the rules, acting in a distant, businesslike and repressive way, assuming suspicion, coming out transparently and safeguarding the independent position, to understanding negotiation, compassion, being cooperative, assuming trust and operating discreetly on the other. In practice, this leads to three enforcement styles, with strict enforcement and punishment on the one hand, negotiating, guiding and advising on the other, and a flexible approach whereby, depending on the situation encountered in the company, a choice can be made between these styles (Hawkins, 1990; Nielsen, 2007; Pearce & Tombs, 1990). There is no hard evidence as to which style is most effective (Mascini & van Wijk, 2009).

In order to be able to answer the general research question, it must first be indicated what is meant by “good” oversight (see **Chapter 6**). The terms effectiveness and efficiency are part of the efficiency thinking that took root in the 1970s and 1980s, first in the private sector, but later also in the government. The ideas included concepts such as smaller government, fewer government tasks, more room for the market and business, privatization of government tasks, decentralization, deregulation, globalization, no-nonsense policy, etc. (Bekke, Kickert, & Kooiman, 1995). Business management forms were introduced into the government apparatus. Internationally, this movement is known as “New Public Management (NPM)”. Efficiency is often related to the relationship between the input and the resulting output, while effectiveness is related to the relationship between the goals set and the outcome achieved through the process (Haselbekke, 1990; Verlet & Devos, 2008, 2010). For further operationalization, it is necessary to search for parameters and criteria or indicators. Parameters and indicators specifically targeting government regulatory bodies can be distilled from a variety of sources. First of all, parameters can be found in reports from various Committees (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005), in reports by, for example, the Netherlands Court of Audit (Algemene Rekenkamer, 1998, 2002, 2005, 2008, 2011) and the Scientific Council for Government Policy (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013) and in scientific articles, books and reports (Ale & Mertens, 2012; Biezeveld, 2010; Eijlander et al., 2002; Mertens, 2006, 2008, 2010, 2011; Robben, 2010, 2011; Versluis, 2003; Welp, 2012; Winter, 2010, 2012; Winter & De Ridder, 2010). Furthermore, the national government itself has attempted to define the requirements for proper oversight by means of a Framework Vision on Supervision (2e Kamer, 2001, 2005a). This resulted in the parameters being selective, decisive, collaborative, independent, transparent and professional. Similar parameters are also mentioned by others (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; OECD, 2014). Finally, the Inspection Council has also formulated a vision on good oversight (Inspectieraad, 2016, 2017b, 2018, 2019a, 2019b). In this vision, parameters such as the public interest, a signaling role and setting the agenda, transparent, professional and independent are central. In all this it is striking that “good”

oversight is almost always described in preconditions and process-related elements. A common denominator is formed by categorizing these elements and parameters in the concepts of effectiveness, efficiency and professionalism.

After classification, merging and selection, all the elements and parameters mentioned have been brought together in a conceptual model:

Good oversight is:	Parameters	Criteria
Effective	Works based on an explicit policy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puts public interest first</li> <li>• Measure compliance levels and formulate desired level</li> <li>• Determines oversight effort on the basis of risk analyzes</li> <li>• Takes a signaling and agenda-setting role</li> </ul>
	Is aimed at achieving results	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is decisive (hard where necessary, soft where possible)</li> <li>• Promotes self-motivation (proactivity)</li> </ul>
	Is accountable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Measure effects (output, outcome, social effect) and thus explains what has been done</li> </ul>
	Is independent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Is independent both with regard to management/policy and with regard to the sector</li> </ul>
Efficient	Collaborates	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exchanges data, shares knowledge and invests in collaboration with other supervisors</li> <li>• Explores merging (reduces fragmentation, administrative pressure)</li> </ul>
	Is transparent	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discloses reports</li> </ul>
	Is well organized	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Has a quality management system</li> <li>• Is of sufficient size and has sufficient resources</li> </ul>
Professional	Has competent personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sets adequate intake requirements for new inspectors</li> <li>• Has a solid training program focused on specific knowledge and skills</li> <li>• Has a refresher training program</li> </ul>

With this model, the research was conducted in the five cases and assessment lists for the document analysis and questionnaires for the interviews were structured.

The findings of the study in the five cases are described in **chapters 8 to 12**. Brzo oversight is part of the total organization of the services investigated, but is strongly oriented towards the statutory collaboration and the established collaboration in BRZO + with all associated working methods, procedures, methods, reports, etc. With regard to the criteria from the conceptual model, this means that a number of criteria such as measuring and promoting compliance levels, conducting risk analyzes, influencing the behavior of those placed under oversight, promoting self-motivation, measuring and evaluating effects, the promotion of good cooperation, the promotion of transparency, the promotion of specific knowledge and decisive action are mainly determined by the agreements in this BRZO +. That is why **chapter 7** has been added. This chapter provides a description of the structure, position and objective of the BRZO + as well as the joint implementation of the above criteria. This avoids having to repeat a number of descriptions in the texts about the cases each time.

The research findings and the explanatory analysis of these findings from the conceptual model are presented in **chapter 13**. It is found that 1) despite the considerable effort in the form of inspections, monitoring visits and the use of enforcement instruments, there is no good insight into the compliance levels achieved and the desired levels of compliance have never been formulated, that 2) in all reports drawn up by the joint inspectorates, which are sent to the Minister and presented by the Minister to the House of Representatives, only output data (numbers of companies, inspections, violations, enforcement processes, etc.) are presented and thus do not provide any insight into the outcome and the social effects that are achieved, that 3) there is no real risk management applied in Brzo oversight, that 4) in the Brzo oversight the (further) promotion of further pro-activity does not play a major role, that 5) the willingness to enforce and thus the decisiveness is growing, but that there are considerable differences between inspectors, regions and services, that 6) the different

services investigated use a different content in the concepts of signaling and setting the agenda, that 7) the public interest receives ample attention in all kinds of missions and visions, but is otherwise not really alive in the investigated services, that 8) there are considerable differences in the independent position of the collaborating services in the Brzo oversight and that the Brzo oversight is therefore not carried out independently of the (political) administration, that 9) the cooperation between the partners in the Brzo oversight is currently proceeding well, but that more far-reaching forms of cooperation through upscaling or merging (to achieve less fragmentation and coordination burden) experience little enthusiasm, that 10) the concept of transparency does not really occupy the mind of Brzo inspectors, that 11) the investigated services deal very differently with the safeguarding of internal working methods and processes, that 12) in the investigated services in general the human and financial resources are adequate in relation to the workload and that 13) Brzo oversight generally involves competent inspectors, because there is a great deal of attention for the acquisition of specialist knowledge and the necessary skills by means of the prior education requirements applied, the internal and external further education and training on the job, but less attention is paid to refreshing education and training. In this chapter, the underlying causes and explanations for these observations are made explicit.

An analysis of the applicability of the conceptual model and of the research methods used and what value should be assigned to the results thereof, together with the validation of the descriptions of the cases, is described in **chapter 14**. In particular the structure of the model and the impact thereof have proved to be of great importance in the document analysis and the interviews. The connection of the aspects from the model to discussions that are current on oversight and enforcement also indicates the added value of the model. The documents of the services examined provided a great deal of information, which mainly provided a good insight into the basic principles, objectives and the ins and outs of the services as a whole. Extensive information about the implementation of Brzo oversight and the working methods and methods used was mainly obtained from the investigated documents of the BRZO + partnership. The image obtained from the document analyzes could be further supplemented or confirmed by the interviews. The findings were validated by submitting the various descriptions to all interviewees and asking them to comment on them.

**Chapter 15** lists the conclusions of the study in 13 sub-conclusions. With this, the research sub-questions and the research question are answered in the following way:

Conclusion regarding research sub-question 1: The effectiveness of Brzo oversight cannot be determined, as there is no insight into its contribution to compliance by companies with legislation and regulations and the reports on the results only contain output data. Furthermore, there is no risk-based supervision and the decisiveness shows significant differences between services, regions and inspectors. There are major differences in the independent position between the participating services, which means that the independence of Brzo oversight is not guaranteed. Aspects such as putting the public interest first, identifying and setting the agenda and further promoting pro-activity play a subordinate role in Brzo oversight for various reasons.

Conclusion regarding research sub-question 2: There is good cooperation between the inspection partners of Brzo oversight. Partly because of this, the willingness to think about further upscaling in the inspectorates or mergers of services has fallen. Only the formal formation of six Brzo-VRs is obvious at this point. In general, there is an adequate staffing.

Guaranteeing the quality of actions is insufficient for the investigated services, with the exception of those at ISZW/MHC. An aspect such as transparency regarding the inspection results does not play a major role in Brzo oversight.

The efficiency of Brzo oversight can be positively appreciated with regard to the collaboration and staffing. On the other hand, the lack of assurance of the internal quality of actions is a cause for concern.

Conclusion regarding research sub-question 3: The Brzo inspectors generally are competent due to the prior education received, the internal and external further education and training on the job. Specialist knowledge and skills are available. However, maintaining this level by means of continuing refreshing education programs leaves something to be desired.

Conclusion regarding the research question: **The Brzo oversight is quantitatively good, but suboptimal with regard to quality. Due to a lack of insight into the contribution to actual compliance and reports using only output data, the effectiveness of oversight cannot be properly determined. In addition, there are significant differences in decisive action. This, together with the lack of independence, impairs effectiveness. Good cooperation and adequate staffing contribute to effective oversight efficiency. On the other hand, a lack of assurance of the quality of one's own actions harms efficiency. Brzo oversight is generally carried out by competent inspectors.**

Based on these conclusions and the answer to the research question, the recommendations have been formulated and presented in **Chapter 16**. The possible next steps are also indicated for each recommendation.

**PROBLEEMSTELLING**

**en**

**ONDERZOEKSVRAAG**



## Hoofdstuk 1

### Veiligheid in bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken

#### 1) Inleiding

In Nederland bedraagt het aantal bedrijven (in de vorm van een inrichting<sup>1</sup>) dat met gevaarlijke stoffen<sup>2</sup> werkt meer dan 100.000 (Inspectie SZW, 2016a, 2020b). Deze bedrijven zijn onderling zeer verschillend in grootte, structuur, cultuur, primaire activiteiten en in de wijze waarop zij met gevaarlijke stoffen omgaan (in veel van deze bedrijven behoort de omgang met gevaarlijke stoffen niet tot het primaire proces maar tot de secundaire processen of tot de ondersteunende processen).

Deze bedrijven behoren tot uiteenlopende sectoren, waaronder die van de chemische (proces)industrie. In een aantal bedrijven wordt gewerkt met aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen. Deze groep omvat o.a. raffinaderijen<sup>3</sup>, chemische en fysische procesindustrie<sup>4</sup>, op- en overslagbedrijven (o.a. tankopslag) en in-, om- en verpakkingsbedrijven. Ook in diverse technische installaties, zoals LPG-stations en ammoniakkoelinstallaties, komen grotere hoeveelheden gevaarlijke stoffen voor. De mate van (on)veiligheid in dit soort bedrijven wordt enerzijds bepaald door de aandacht en maatregelen voor bevordering van de veiligheid door de bedrijven (bedrijven hebben hier een directe invloed op door het nemen van maatregelen) en anderzijds door de prestaties op dit thema door de overheid die als instrumenten wetgeving, voorlichting, subsidiëring, projecten, uitvoering (bijvoorbeeld vergunningverlening), toezicht en handhaving kan inzetten (de overheid heeft hier een indirecte invloed op door bedrijven tot het naleven van wet- en regelgeving (compliance) te brengen).

#### 2) Bedrijven met gevaarlijke stoffen

##### 2.1) Brancheorganisaties

De hierboven al vermelde grote diversiteit binnen de groep bedrijven die met gevaarlijke stoffen werkt komt ook tot uiting in de vele brancheverenigingen waarbij deze bedrijven zich hebben aangesloten (cijfers uit 2019):

- Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI)<sup>5</sup>. Deze vereniging telt meer dan 600 directe en geassocieerde leden.

<sup>1</sup> Elke door de mens bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

<sup>2</sup> Onder gevaarlijke stoffen worden stoffen verstaan die door hun fysische en/of chemische eigenschappen bij contact met of blootstelling aan deze stoffen schade kunnen toebrengen aan de mens, het milieu, flora en fauna, roerend en onroerend goed.

<sup>3</sup> Een bedrijf waarin aardoliefracties door middel van chemische en/of fysische processen worden omgezet in diverse bruikbare halffabricaten en/of eindproducten.

<sup>4</sup> Een bedrijf waarin vanuit grondstoffen halffabricaten en/of eindproducten worden verkregen door middel van chemische reacties en/of fysische bewerkingen.

<sup>5</sup> [www.vnci.nl](http://www.vnci.nl)

- Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI)<sup>6</sup>. Vertegenwoordigt 12 leden, die ruwe olie opslaan, raffineren in 5 Nederlandse raffinaderijen, producten opslaan en transporteren en verkopen in tankstations.
- Vereniging van Nederlandse Tankopslag Bedrijven (VOTOB)<sup>7</sup>. Deze vereniging telt 17 leden, die voornamelijk gelegen zijn in de havengebieden van Amsterdam en Rotterdam.
- Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP)<sup>8</sup>. Dit verbond behartigt de belangen van bedrijven die zich bezighouden met handel en distributie en telt 36 leden.
- Vereniging voor de Chemische Logistiek (VNCW)<sup>9</sup>. Deze vereniging is de brancheorganisatie voor de logistieke bedrijven met kleine of grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen in opslag.
- Vereniging Vloeibaar Gas (VVG)<sup>10</sup>. Behartigt de belangen van de bedrijven werkzaam in de Liquefied Petroleum Gas (LPG) sector en telt 29 leden.
- Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten (VVVF)<sup>11</sup>. Deze vereniging telt 105 leden.
- Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststoffindustrie (NRK)<sup>12</sup>. Bij deze federatie zijn ca. 450 bedrijven aangesloten.
- Deltalinqs<sup>13</sup>. Behartigt de gezamenlijke belangen van ruim 700 logistieke, haven- en industriële bedrijven in de haven van Rotterdam.
- Vereniging van Geur- en Smaakstoffenfabrikanten (NEA)<sup>14</sup>. Aangesloten zijn 12 bedrijven.

## 2.2) *Economisch belang*<sup>15</sup>

Alleen al de sector chemische industrie is na de voedings- en drankensector de grootste industriële sector in Nederland. De jaarlijkse netto omzet van deze sector bedraagt ca. 55 miljard Euro en de sector neemt daarmee ca. 2% van het Bruto Nationaal Product (BNP) voor zijn rekening. In deze sector zijn ca. 44.000 mensen werkzaam. 80% van de vervaardigde producten wordt geëxporteerd en 80% hiervan binnen Europa. De export bedraagt ca. 87 miljard Euro (19% van de totale goederenexport). De chemische industrie leverde een positieve bijdrage aan de handelsbalans van ca. 32 miljard Euro. Nederland heeft een gunstig vestigingsklimaat voor de chemische industrie omdat hiervoor de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn. Belangrijke grondstoffen zijn beschikbaar of kunnen gemakkelijk worden aangevoerd en een uitgebreid transportnetwerk biedt toegang tot het Europese afzetgebied. Verder behoren chemisch onderzoek en opleiding in Nederland tot de wereldtop. De chemische industrie geeft ca. 539 miljoen Euro uit aan intern onderzoek en ontwikkeling (1,5% van de omzet).

---

<sup>6</sup> [www.vnpi.nl](http://www.vnpi.nl)

<sup>7</sup> [www.votob.nl](http://www.votob.nl)

<sup>8</sup> [www.vhcp.nl](http://www.vhcp.nl)

<sup>9</sup> [www.vncw.nl](http://www.vncw.nl)

<sup>10</sup> [www.vvg-nederland.nl](http://www.vvg-nederland.nl)

<sup>11</sup> [www.vvfv.nl](http://www.vvfv.nl)

<sup>12</sup> [www.nrk.nl](http://www.nrk.nl)

<sup>13</sup> [www.deltalinqs.nl](http://www.deltalinqs.nl)

<sup>14</sup> [www.nea-nederland.nl](http://www.nea-nederland.nl)

<sup>15</sup> [www.vnci.nl](http://www.vnci.nl)

## 2.3) *De veiligheidsproblematiek*

### 2.3.1) *Het werken met gevaarlijke stoffen*

Het werken met gevaarlijke stoffen brengt afhankelijk van de aard van de gevaarlijke stoffen risico's met zich mee, met mogelijke schade voor werknemers, omwonenden, het milieu, roerend en onroerend goed. Afhankelijk van de hoeveelheden gevaarlijke stoffen die in het geding zijn kan deze schade uiteenlopen van zeer klein enerzijds tot maatschappij ontwrichtend anderzijds. Deze schade kan zich voordoen ten gevolge van een ongewilde gebeurtenis (bijvoorbeeld een ongeval en/of het vrijkomen van de gevaarlijke stof uit zijn verpakking of omhulsel), ten gevolge van het vrijkomen van de gevaarlijke stof tijdens "normaal" bedrijf (bij het toepassen van een gevaarlijke stof buiten zijn verpakking of omhulsel, bij emissies in de werkomgeving of in de buitenlucht, bij vergunde lozingen in het milieu) of ten gevolge van een gewilde gebeurtenis (bijvoorbeeld bij terrorisme). Deze dissertatie richt zich op de ongewilde gebeurtenissen. Verder richt deze dissertatie zich op bedrijven in de vorm van een inrichting (bewerking en op- en overslag) en dus niet op activiteiten zoals transport van gevaarlijke stoffen over de weg, over het water, door de lucht of door pijpleidingen.

Er zijn in Nederland ca. 400 bedrijven (inrichtingen), die dusdanig grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan en/of bewerken dat zij bij een incident waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen een zogenaamd "zwaar ongeval" kunnen veroorzaken (of de omgang met gevaarlijke stoffen nu tot het primaire proces behoort of niet is hierbij niet van belang). Onder een zwaar ongeval wordt verstaan: een gebeurtenis ten gevolge van ongecontroleerde ontwikkelingen tijdens de bedrijfsuitoefening in een inrichting, waardoor onmiddellijk of na verloop van tijd ernstig gevaar voor de menselijke gezondheid of het milieu binnen of buiten de inrichting ontstaat en waarbij één of meer gevaarlijke stoffen betrokken zijn<sup>16</sup>. We hebben het dan bij deze gebeurtenissen over branden, explosies en gifwolken. Deze dissertatie richt zich in het bijzonder op de veiligheidsproblematiek in deze groep van bedrijven (deze groep van bedrijven valt ten aanzien van de regelgeving onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en wordt daarom aangeduid met het begrip Brzo-bedrijven). Een actueel overzicht van deze bedrijven is te vinden op de site van het samenwerkingsverband van de overheidstoezichthouders die specifiek toezicht houden op de veiligheid in deze bedrijven; het BRZO+<sup>17</sup>.

Bij deze bedrijven wordt de veiligheid die hiermee in het geding is vaak aangeduid met het begrip "procesveiligheid" (alle maatregelen die worden genomen om de integriteit van de procesinstallaties te waarborgen en het uitbreken van gevaarlijke stoffen te voorkomen). Het begrip procesveiligheid onderscheidt zich hiermee van de begrippen arbeidsveiligheid, waarmee de bescherming van werknemers tegen gevaren vanuit het werk wordt bedoeld, het begrip externe veiligheid, waarmee de bescherming van omwonenden en andere burgers buiten de poort van de inrichting wordt bedoeld en het begrip milieuveiligheid, waarbij de bescherming van de diverse milieucomponenten voorop staat. Deze drie begrippen staan voor aspecten die veel breder kunnen zijn dan alleen de omgang met gevaarlijke stoffen. Anderzijds kan het falen van de procesveiligheid natuurlijk wel leiden tot schade aan werknemers, omwonenden en het milieu.

<sup>16</sup> Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015, artikel 1.c.

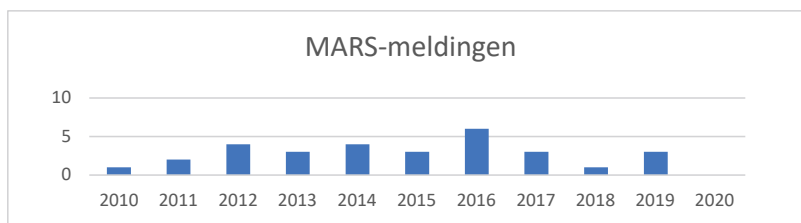
<sup>17</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

### 2.3.2) Incidenten, ongevallen en rampen bij de bedrijven

Er doen zich in Nederland in de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken met enige regelmaat incidenten (emissies, bijna-ongevallen), ongevallen (branden, explosies, gifwolken) en rampen (grootschalige ongevallen) voor. Een overzicht hiervan gebaseerd op openbare gegevens (meldingen in de pers<sup>18</sup>, aandacht in de media, meldingen bij en door hulpverleningsinstanties) is gegeven in bijlage 1. Een vergelijkbaar overzicht (met incidenten uit Nederland en België) wordt door Swüste en Reniers (Swüste & Reniers, 2017) gegeven.

Zoals uit bijlage 1 blijkt zijn er sinds 1945 in Nederland ten gevolge van deze gemelde incidenten 172 doden en 1719 gewonden te betreuren. Het aantal gemelde incidenten is over de jaren min of meer constant, met een gemiddelde van ca. 1,4 melding per jaar, waarbij het overgrote deel van de jaren het aantal meldingen 0, 1 of 2 was en er in 8 jaren (2005, 2007, 2009, 2012, 2013, 2016, 2017, 2019) 4 tot 7 incidenten zijn gemeld. Het aantal doden dat ten gevolge van deze incidenten te betreuren is kent een wat grilliger verloop, met gemiddeld 2,3 doden per jaar. In het overgrote deel van de jaren was het aantal doden 0 of 1. Het gemiddelde wordt sterk beïnvloed door drie jaren met meer dan 20 doden (1947, 1968 en 2000; waarbij met name de explosie van de kruidfabriek in Muideren en de vuurwerkcramp in Enschede tot veel doden hebben geleid). Meerjarige trends laten zich hieruit niet afleiden. Bij beschouwing van bijlage 1 zou voorzichtig kunnen worden geconcludeerd dat in het laatste decennium de gevolgen van incidenten en ongevallen bijvoorbeeld uitgedrukt in aantallen gewonden kleiner zijn dan in de decennia daarvoor. Het Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), dat 326 incidenten over de periode 2004-2018 onderzocht (RIVM, 2019b) concludeert parallel hieraan dat het aantal bij incidenten getroffen in het laatste decennium daalt.

De zeer ernstige incidenten en ongevallen<sup>19</sup> moeten door Nederland worden gemeld aan de Europese Unie (EU). Zij worden verzameld in het Major Accident Reporting System (MARS)<sup>20</sup>. In figuur 1 is het aantal Nederlandse meldingen over de periode 2010 t/m 2020 weergegeven (Ministerie I&W, 2020f, 2021a).



Figuur 1 Aantal Nederlandse MARS-meldingen van 2010 t/m 2020

Ook hieruit zijn geen trends te destilleren.

<sup>18</sup> [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl)

<sup>19</sup> Tot deze groep behoren incidenten die de in bijlage VI van de Seveso-richtlijn beschreven grenswaarden ten aanzien van de hoeveelheid vrijgekomen gevaarlijke stoffen, of de schade aangebracht aan personen of goederen, of de onmiddellijke schade aan het milieu, of de materiële schade overschrijden.

<sup>20</sup> MARS is een database die in beheer is bij het EU Joint Research Centre te Ispra, Italië. In de database zijn vanaf 1982 de zeer ernstige incidenten opgenomen.

Een belangrijk deel van de gemelde incidenten wordt ingenomen door gasexplosies (vaak ten gevolge van schoonmaak-, onderhouds- en reparatieactiviteiten). Bij 43 gasexplosies vielen er in Nederland in de periode 1963-2013 107 doden en 319 gewonden. Uit het door van Dort gegeven overzicht (van Dort, 2014) blijkt ook hier dat het aantal explosies redelijk constant is, maar het aantal te betreuren doden en het aantal doden per explosie gestaag afnemen.

Ook internationaal geldt dat het aantal geregistreerde incidenten fluctueert. Het interpreteren van de diverse bronnen en het destilleren hieruit van mogelijke trends is echter gecompliceerd doordat er grote verschillen bestaan in de meldingsystematiek, de meldingscriteria, de wijze van registratie en de onderzochte tijdvakken. Daar komt bij dat er allerlei fluctuaties zijn in het aantal actieve installaties, activiteiten en andere gevaarbronnen. Uit de door Bradley en Baxter verzamelde gegevens (Bradley & Baxter, 2002) uit een onderzoek naar majeure ongevallen over de periode 1990-1999 in het Verenigd Koninkrijk en de door Kirchsteiger getrokken conclusies (Kirchsteiger, 1999) uit een onderzoek naar de door de EU-lidstaten over de periode 1984-1998 aan de Europese Commissie (EC) gemelde majeure ongevallen blijkt dat het aantal incidenten en ongevallen in grote lijnen redelijk constant is. Maar uit beide bronnen kunnen geen conclusies worden getrokken over het laatste decennium. Uit de gegevens zoals door Mihailidou et al., die wereldwijd 319 majeure ongevallen over de periode 1917 tot 2011 onderzochten, zou blijken dat het aantal ongevallen sinds 1996 afneemt (Mihailidou, Antoniadis, & Assael, 2012). Ook Ale geeft in zijn inaugurele rede uit 2003 aan dat het aantal majeure ongevallen in de EU sinds 2000 afneemt (Ale, 2003a). Gegeven alle onzekerheden, de methodologische beperkingen en de verschillen tussen de diverse bronnen concluderen Swüste et al. dat er eigenlijk geen harde conclusies kunnen worden getrokken (Swüste, van Gulijk, Groeneweg, Zwaard, & Lemkowitz, 2017).

Door de daartoe bevoegde toezichthouders van de overheid<sup>21</sup> vinden er in de onderhavige groep bedrijven op een reguliere basis inspecties plaats (over de uitvoering daarvan zie hoofdstuk 7, paragraaf 4). In deze inspecties wordt o.a. gezien of de bedrijven de vigerende wet- en regelgeving naleven. Daarover wordt sinds 2012 jaarlijks door het BRZO+ gerapporteerd. Uit deze rapportages blijkt dat bij gemiddeld 55-67% van de bedrijven overtredingen van de wet- en regelgeving worden geconstateerd (BRZO+, 2012b, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021). Door de toezichthouders wordt de ernst van de overtredingen weergegeven in 3 categorieën (licht, middelzwaar, zwaar)<sup>22</sup>. Gemiddeld vertoont 35% van de bedrijven lichte, 22% middelzware en 1% zware overtredingen. Het aantal overtredingen kan per bedrijf uiteenlopen van één tot vele tientallen. Over de jaren 2014-2018 daalden de percentages zware en middelzware overtredingen, in 2019 stegen die weer aanzienlijk en in 2020 trad weer een daling op (zie hoofdstuk 7, tabel 6). Ook hieruit zijn algemene trends moeilijk af te leiden.

In een door Kluin uitgevoerd promotieonderzoek naar het gedrag van 15 bedrijven in het Rotterdam/Rijnmond gebied over de periode 1999-2011 bleek dat slechts vier bedrijven aan het voldoen aan wet- en regelgeving een absolute prioriteit gaven. Onder de overige 11

<sup>21</sup> Inspectie SZW (ISZW), door Provincies gemandateerde Omgevingsdiensten (OD'en) en Veiligheidsregio's (VR's). In die gevallen dat ook de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding is worden deze diensten aangevuld met de waterkwaliteitsbeheerder (Rijkswaterstaat (RWS) of het Waterschap). Een aantal Brzo-bedrijven (winning delfstoffen) valt onder het gezag van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM).

<sup>22</sup> Bij zware overtredingen is er een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval (ernstig gevaar voor de werknemers en/of de omgeving). Bij een middelzware overtreding is dat onmiddellijke gevaar er niet, maar het bedrijf heeft wel onvoldoende maatregelen getroffen om dit te voorkomen. Bij een lichte overtreding is er een zeer geringe dreiging die binnen een bepaalde hersteltermijn moet worden opgelost.

bedrijven bevonden zich zelfs vier bedrijven die met opzet wet- en regelgeving overtraden en in die zin crimineel gedrag vertoonden (Ale, Kluin, & Koopmans, 2017; M.H.A. Kluin, 2014).

Een onderzoek naar het vóórkomen van overtredingen in de Brzo-bedrijven over de periode 2007-2017 wees uit dat de overgrote meerderheid van de bedrijven de regels overtreedt en dat een klein deel daarvan dit zeer herhaaldelijk doet en verantwoordelijk is voor een disproportioneel deel van het totaal aantal overtredingen. Wanneer er meerjarig wordt gekeken naar de prestaties van bedrijven blijkt dat slechts 8% van de bedrijven geen enkele overtreding heeft gekend en dat het gemiddeld aantal overtredingen over die periode 15 bedraagt. Ook bleek het op grond van de beschikbare gegevens niet mogelijk om op grond van de mate van regelovertreding een voorspelling te doen over mogelijke incidenten en ongevallen in de toekomst (M. H. A. Kluin et al., 2018; M. H. A. Kluin et al., 2020; Wiering, Blokland, Kluin, Huisman, & Peeters, 2019).

De meldingsplichtige ongevallen en incidenten worden onderzocht door de bevoegde toezichthouders van de overheid (Arbeidsinspectie, 2005, 2006, 2007, 2009, 2011; RIVM, 2017, 2018, 2019a, 2021). In het verleden was het daarnaast gebruikelijk om bij grotere incidenten of rampen gezaghebbende onderzoekscommissies in het leven te roepen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de vuurwerkramp in Enschede van 13 mei 2000 (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001). Sinds 2005 is ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) bevoegd om incidenten, ongevallen en rampen in dit soort bedrijven te onderzoeken (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2007, 2012, 2013a, 2013b, 2014, 2015, 2017, 2018a, 2019a, 2019b, 2019c).

In al deze rapporten worden belangrijke, generieke achterliggende oorzaken die tot het incident of het ongeval hebben geleid genoemd. Deze oorzaken worden daarnaast ook genoemd in een rapport van de Arbeidsinspectie (AI) over onderhouds- en interne inspectiesystemen (Arbeidsinspectie, 2004); rapporten van de VROM-inspectie n.a.v. de ramp bij Chemiepack in 2011 (VROM-inspectie, 2011a, 2011b) en in een artikel van Zemerling en Swüste (Zemerling & Swüste, 2004). Het zijn:

- Een zwakke veiligheidscultuur;
- Bezuinigingen op de infrastructuur en de veiligheidsvoorzieningen;
- Een onvoldoende veiligheidsbewuste opstelling van het management;
- Te veel focus op de productie;
- Een ontoereikend inspectie- en onderhoudsregiem;
- Structurele tekortkomingen in het toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden en
- Onvoldoende identificatie van gevaren en risico's.

Wat verder blijkt is, dat:

- Een groot deel van de incidenten gerelateerd is aan onderhoudswerkzaamheden;
- Er gebrekkige plannings en procedures zijn;
- Er vaak wordt afgeweken van werkinstructies, die bovendien verouderd, onduidelijk of onvolkomen zijn;
- Er afgeweken wordt van procedures t.a.v. werkvergunningen en onjuiste werkvergunningen worden afgegeven;
- Er een gebrek is aan adequate deskundigheid;

- Er onvoldoende aandacht aan kennis en kunde op het gebied van explosieveiligheid wordt gegeven;
- Er bedrijven zijn die bewust in strijd met vergunningen handelen, niet vergunde activiteiten uitvoeren, zich niet aan voorschriften houden, onvolledige informatie verstrekken en zich niet bewust zijn van de risico's van de activiteiten;
- Er vaak gebruikt wordt gemaakt van ongeschikt gereedschap en van ongeschikte materialen;
- Er onvoldoende signaleringen of indicatoren zijn wanneer een proces niet veilig verloopt;
- Veroudering van installaties een onvoldoende onderkend probleem is (in ca. 30% van de incidenten speelt veroudering een directe of indirecte rol).

Er zijn door de chemische industrie en de betrokken branches programma's gestart om tot betere prestaties te komen. Allereerst kan hier worden genoemd het programma "Responsible Care". Dit is een wereldwijd initiatief van de International Council of Chemical Associates (ICCA). Het programma is gestart in 1985 en is gericht op het continu verbeteren van de prestaties op het gebied van veiligheid, gezondheid, milieu, duurzaamheid, leiderschap en open en transparant communiceren met stakeholders<sup>23</sup>. Er is een Responsible Care Global Charter opgesteld. Het programma is inmiddels uitgerold in 65 landen. In 1992 sloot ook de VNCI zich bij dit programma aan en deelname aan dit programma is inmiddels een eis voor het verkrijgen van het lidmaatschap van de VNCI. Over het programma wordt jaarlijks gerapporteerd. Het programma is in staat gebleken aanzienlijke reducties in aantallen ongevallen met verzuim van werknemers afgezet tegen het totaal aantal gewerkte uren (LTIR)<sup>24</sup> en in emissies te bewerkstelligen (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, 2015). In hoeverre het programma iets heeft kunnen betekenen t.a.v. de procesveiligheid valt uit de rapportages niet op te maken. Het programma heeft ook kritiek gekregen. Er zouden te veel zwak presterende bedrijven zijn betrokken en programmameden zouden zich niet sneller verbeteren dan niet-leden (Potoski & Prakash, 2011). Het programma zou zich voornamelijk richten op de grote bedrijven, men vindt het programma te vrijblijvend, men zou free-riders moeten kunnen wenen en onafhankelijke verificatie en afdwingbare sancties zouden mogelijk moeten zijn (N. Gunningham, 1995; N. Gunningham & Rees, 1997; King & Lenox, 2000; Rees, 1997).

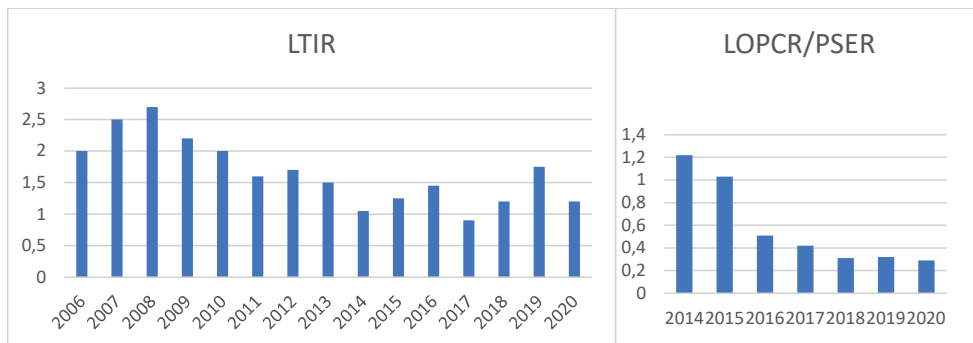
Op nationaal niveau is het programma "Veiligheid Voorop" in reactie op de maatschappelijke en politieke onrust na de gebeurtenissen rond de brand bij Chemiepack Moerdijk 2011 ontstaan (VNO/NCW et al., 2011)<sup>25</sup>. Het programma telt tien actiepunten, waaronder het stimuleren van betrokken leiderschap, een hoogwaardige uitvoering van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), het uitwisselen van kennis en ervaring en het streven naar kwalitatief goed opgeleide werknemers. In dit kader zijn bijvoorbeeld een Self Assessment Questionnaire (SAQ) en een Safety Maturity Tool (SMT) ontwikkeld en zijn afspraken gemaakt over het beter leren van incidenten. De voortgang wordt jaarlijks gerapporteerd (Stichting Veiligheid Voorop, 2019, 2020, 2021; VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, & VOTOB, 2017). In 2018 werd het programma ondergebracht bij een zelfstandige stichting (Stichting Veiligheid Voorop). Inmiddels is 85% van de BRZO-bedrijven bij de stichting aangesloten. De Stichting rapporteert jaarlijks over de ontwikkelingen ten aanzien van de

<sup>23</sup> [www.icca-chem.org](http://www.icca-chem.org)

<sup>24</sup> LTIR staat voor "Lost Time Injury Rate" en is gedefinieerd als het aantal ongevallen, dat leidt tot verzuim van een werknemer van minimaal 1 dag per 1 miljoen gewerkte uren.

<sup>25</sup> [www.veiligheidvoorop.nu](http://www.veiligheidvoorop.nu)

indicatoren Lost Time Injury Rate (LTIR; die als een maat voor de arbeidsveiligheid wordt gezien) en de Loss Of Primary Containment Rate (LOPCR; die als een maat voor de procesveiligheid wordt gezien). Deze indicator is sinds 2018 vervangen door de Process Safety Event Rate<sup>26</sup> (PSER). De beide indicatoren worden weergegeven in figuren 2 en 3 (Stichting Veiligheid Voorop, 2020, 2021). De LTIR kent na forse dalingen de laatste jaren weer een stijgende lijn<sup>27</sup>. De LOPCR/PSER stabiliseert zich na een jarenlange daling.



Figuur 2 Verloop LTIR

Figuur 3 Verloop LOPCR/PSER

In het najaar van 2016 werd er door de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap een programma gestart onder de naam: “Duurzame veiligheid 2030”<sup>28</sup>. Het programma is gericht op structurele samenwerking om de veiligheid in de (petro)chemische sector te verbeteren. Om dit te bereiken worden via vijf roadmaps concrete activiteiten, pilots en onderzoek uitgewerkt. De vijf roadmaps zijn: duurzaam assetmanagement, naar een robuust en toekomstbestendig Brzo-beleid, een transparante sector, (petro)chemische clusters en hoogwaardige kennis. Een aantal voorlopige resultaten zijn vermeld in de jaarverslagen 2018, 2019 en 2020 (Programma Duurzame Veiligheid 2030, 2019, 2020, 2021). Vermeldenswaardig hierbij is een rapport dat speciaal op het Brzo-toezicht is gericht en een pleidooi houdt voor een beweging van verticaal naar horizontaal toezicht, waarbij veel meer gebruik wordt gemaakt van gegevens, methoden en audits van het bedrijf zelf en meer aandacht vraagt voor goede methoden uit andere sectoren, zoals Just Culture uit de luchtvaart (Wijnker & van der Velde, 2020). Het programma is eind 2020 geëindigd en een evaluatie is uitgevoerd. Uit de evaluatie bleek dat er slechts beperkt gestuurd is op het behalen van de ambitie, er slechts een beperkt aantal Brzo-bedrijven is bereikt, lang niet alle voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en de bijdrage van het programma aan het streefbeeld niet is vast te stellen (Kwink groep, 2020). Partijen hebben desondanks inmiddels besloten met elkaar verder te gaan en hiertoe is de Safety Delta Nederland (SDN) opgericht (Ministerie I&W, 2020c; Safety Delta Nederland, 2020).

Het bovenstaande schetst t.a.v. de veiligheid in de chemische industrie, ondanks de grote inspanningen die vele bedrijven en hun branches zich getroosten om de veiligheid te

<sup>26</sup> De PSER wordt hier gedefinieerd als het aantal procesveiligheidsincidenten (waarbij de gevaarlijke stof buiten zijn omhulsel treedt) per 200.000 gewerkte uren.

<sup>27</sup> De in figuur 2 gegeven cijfers over de LTIR gelden voor de chemische industrie en dan met name voor de bedrijven die aangesloten zijn bij de VNCI en Veiligheid Voorop. De cijfers voor de totale Nederlandse bedrijvigheid liggen veel hoger. Zo was bijvoorbeeld in 2015 de LTIR voor de gehele Nederlandse bedrijvigheid 7,0 (bron: CBS).

<sup>28</sup> Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Programma Duurzame Veiligheid 2030, 2016.

waarborgen, toch een beeld dat aangeeft dat er enerzijds ten aanzien van bepaalde aspecten voortgang wordt behaald, maar anderzijds dat in het algemeen de voortgang beperkt is en dat bij incidenten en ongevallen voortdurend dezelfde achterliggende oorzaken kunnen worden gesignaleerd en dezelfde overtredingen van wet- en regelgeving worden vastgesteld. De sector en de betrokken branches geven bij voortduring aan dat de chemische industrie de veiligste sector binnen Nederland is. Dit wordt voornamelijk geadstrueerd aan de hand van de daling in de afgelopen decennia van de LTIR. Deze LTIR is echter een maat voor de arbeidsveiligheid en niet voor de procesveiligheid en heeft geen enkele voorspellende waarde voor het voorkomen van incidenten, ongevallen en rampen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Baker & et al, 2007; Groeneweg & Hudson, 2007; Hale, 2002; US Chemical Safety and Hazard Investigation Board, 2007).

Er wordt inmiddels jaarlijks een integraal overzicht van alle overheidsbevindingen ten aanzien van de veiligheid bij deze groep bedrijven gepubliceerd (Ministerie I&W, 2014b, 2015, 2016c, 2017c, 2018c, 2019c, 2020e, 2021c). Het RIVM heeft in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over de periode 2004-2018 de door ISZW onderzochte ongevallen van een nadere analyse voorzien. Uit al deze informatie wordt eenzelfde beeld als hierboven beschreven verkregen. Zo concludeert het RIVM dat het aantal incidenten en het aantal gewonden in het laatste decennium weliswaar daalt, maar dat de kenmerken van de incidenten en ongevallen en de directe en achterliggende oorzaken ervan over de periode 2004-2018 niet wezenlijk zijn veranderd en de hierboven beschreven generieke oorzaken nog steeds aan de basis van incidenten en ongevallen liggen (RIVM, 2019b).

### *3) De situatie bij de overheid*

#### *3.1) De organisatie van het toezicht*

De overheid dient een belangrijke rol te spelen om in het algemeen belang de samenleving (in het bijzonder de werknemers in de bedrijven, de omwonenden rond de bedrijven en het milieu) te beschermen tegen mogelijke schade die kan worden veroorzaakt door het falen van de procesveiligheid door middel van toezicht en handhaving bedrijven tot compliance met de wet- en regelgeving te brengen. Uit het gestelde in artikel 21 van de Grondwet<sup>29</sup> zou men kunnen afleiden dat de hierboven beschreven taak van de overheid als een kerntaak moet worden gezien (Biezeveld, 2002; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008). De overheid vult een dergelijke taak normaliter in met een instrumentenmix, bestaande uit wetgeving, beleid, uitvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Vooral de voorvallen rond de brand bij het bedrijf Chemiepack in Moerdijk in 2011 en de aanhoudende reeks berichtgevingen over en de uiteindelijke sluiting van het bedrijf Odfjell in de Botlek in 2012 hebben veel vragen opgeroepen over de inrichting van het toezicht op dit soort ondernemingen (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b, 2017). Er wordt immers verondersteld dat de overheid namens de burgers erop toeziet dat ondernemingen zich aan de wet- en regelgeving houden. Of de overheid nog in staat is deze taak te vervullen wordt in twijfel getrokken (Ale & Mertens, 2012). Er bestaan twijfels over de gevolgen van krimpemde budgetten, een doorgeschoten vertrouwensbenadering, het leggen van de primaire verantwoordelijkheid bij de bedrijven, een gebrek aan expertise en het ontbreken van algemeen verbindende regels (zie ook hoofdstuk 4). Chemiepack kon zo lang haar gang gaan

<sup>29</sup> Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 21, 24-08-1815, BWBR0001840, <https://wetten.overheid.nl>

omdat het bevoegd gezag en de inspectiediensten hun verantwoordelijkheden coulant en traag tot uitvoering brachten (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012).

In het overheidstoezicht staat het volgende proces centraal: Het proces waarbij samenwerkende overheidsdiensten<sup>30</sup> de naleving van het Brzo<sup>31</sup> door middel van inspecties controleren. Het toezicht op de naleving van het Brzo is wettelijk opgedragen aan een aantal verschillende toezichthouders, die qua achtergrond toezicht houden op verschillende wetssystemen (en dus verschillende bevoegdheden hebben) en die opereren op Rijksniveau en op regionaal niveau. Hierdoor kenmerkt dit toezicht zich door fragmentatie over verschillende beleidskolommen en over verschillende bestuurslagen. Bij de implementatie van de EU “Seveso” richtlijn<sup>32</sup> in het Nederlands recht is er niet voor gekozen om deze integrale richtlijn<sup>33</sup> te implementeren in integrale wetgeving, maar om een specifiek besluit (het Brzo) op te stellen en dit besluit op te hangen aan bestaande niet-integrale wetgeving, namelijk de Arbeidsomstandighedenwet<sup>34</sup>, de Wet milieubeheer (Wm)<sup>35</sup> / de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)<sup>36</sup> en de Wet veiligheidsregio’s (Wvr)<sup>37</sup>. Op deze wijze zijn verantwoordelijkheden zowel bestuurlijk als ambtelijk versnipperd over diverse ministers, departementen, provinciale bestuurders, inspectiediensten, uitvoeringsorganisaties, toezichthouders en handhavers (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Er is dus sprake van horizontale versnippering (tussen diverse departementen, wetgevingsstelsels, normstelsels) en verticale versnippering (tussen diverse bestuurslagen) (Michiels & Muller, 2006).

Dit heeft geleid tot bestuurlijke drukte, afstemmingsproblemen, samenwerkingsproblemen, inefficiëntie en ineffectiviteit, twijfels over voldoende deskundigheid, twijfels over voldoende onafhankelijkheid, etc. (in 't Veld, 2009). Tevens vormt dit de basis voor rolconflicten. Vooral regionale overheden zijn enerzijds gehouden hun burgers te beschermen tegen onveiligheid veroorzaakt door bedrijven, maar hebben daarnaast financiële belangen bij economische ontwikkeling, bevordering van de bedrijvigheid en dus bij vestiging en ongehinderde bedrijfsvoering van dezelfde bedrijven (Ale & Mertens, 2012; Biezeveld & Stoove, 2011; Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Deze situatie werd al door velen bekritiseerd (BMC-onderzoek, 2017).

In reactie op het bovenstaande zijn er vele artikelen en gevraagde en ongevroegde rapporten verschenen, die verdergaande ingrepen in het systeem hebben bepleit. Ingrepen die een verdergaande centralisatie en opschaling naar het landelijke niveau behelsden, het geheel onder één aansturing (zowel bestuurlijk als ambtelijk) wilden plaatsen en daarmee adequate

<sup>30</sup> Inspectie SZW, Provincie of gemandateerde OD en VR (wanneer het oppervlaktewater in het geding is uitgebreid met de waterkwaliteitsbeheerder). Sommige bedrijven (delfstoffenwinning) vallen daarnaast onder het gezag van het SodM.

<sup>31</sup> Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015.

<sup>32</sup> Richtlijn 2012/18/EU van 04-07-2012 betreffende de beheersing van gevaren van majeure ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, gepubliceerd in EU, L 197/1, 24-07-2012.

<sup>33</sup> De richtlijn beoogt zowel de beheersing van gevaren van zware ongevallen ten behoeve van de mens (werknemers en omwonenden) als ten behoeve van het milieu (zowel flora als fauna).

<sup>34</sup> Arbeidsomstandighedenwet 1999, Staatsblad 1999, 184, 18-03-1999, Tweede Kamer 25879, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 484, 29-11-2017, Tweede Kamer 34766.

<sup>35</sup> Wet milieubeheer 1979, Staatsblad 1979, 442, 13-06-1979, Tweede Kamer 14311, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 337, 29-11-2017, Tweede Kamer 34679.

<sup>36</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2008 (Wabo), Staatsblad 2008, 496, 06-11-2008, Tweede Kamer 30844, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 32, 25-01-2017, Tweede Kamer 34434.

<sup>37</sup> Wet veiligheidsregio's 2010, Staatsblad 2010, 145, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 252.

expertise, professionaliteit en onafhankelijkheid wilden waarborgen (Ale & Mertens, 2012; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Biezeveld, 2002; Biezeveld & Stoove, 2011; Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005; in 't Veld, 2009, 2015; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2013; Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2014; van Vollenhoven, 2006; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2008). Zij allen vinden het moeilijk te begrijpen, dat de voor het uitvoeren van toezicht benodigde expertise (die schaars en kostbaar is) niet in één landelijke organisatie wordt ondergebracht. Bij hoog complexe onderwerpen is bundeling van expertise immers verstandig (Mertens, 2011). Ondanks de politieke aandacht die sommige van deze publicaties kregen hebben achtereenvolgende kabinetten zich voortdurend op het standpunt gesteld dat oplossingen dienen te worden gevonden door meer samenwerking binnen de bestaande structuren en dat men geen behoefte had aan structuurdiscussies. Dat toezicht en handhaving op dit moment worden uitgevoerd vanuit deze versnipperde situatie is dus een gegeven.

Ten aanzien van de controle op de naleving van het Brzo is het volgende vermeldenswaard:

- In 2004 werden in een evaluerend rapport naar de uitvoering door de overheid van haar wettelijke taken coördinatieproblemen, afstemmingsproblemen en samenwerkingsproblemen tussen de diverse betrokken overheidsdiensten gemeld (de coördinerende dienst had geen doorzettingsmacht) en werd geconstateerd dat de overheid capaciteitsproblemen en uitvoeringsproblemen kende, die leidden tot overschrijding van termijnen, gedoogconstructies en een niet-strikte handhavingcultuur (Cap Gemini Ernst & Young, 2004).
- In een rapport uit 2005 waarin in het bijzonder de bestuurlijke drukte bij de overheid werd bezien werd geconcludeerd dat er in het veld van toezicht en handhaving bij de chemische industrie sprake was van een grote bestuurlijke drukte, waardoor een suboptimaal resultaat werd behaald (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005).
- In de onderzoeksrapporten van de OVV naar aanleiding van de ramp bij Chemiepack Moerdijk (2011) en de diverse incidenten bij Odfjell Botlek (2012) kwam ook naar voren dat er sprake was van bestuurlijke en ambtelijke versnippering, fragmentatie en verboddeling, waardoor er geen goed beeld van het geheel van de veiligheidssituatie in een bedrijf kan worden verkregen en er sprake is van capaciteitsproblemen, waardoor het aantal benodigde inspecties niet altijd werd gehaald (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b, 2017).

### 3.2) *Verbetertrajecten*

Naar aanleiding van het evaluatierapport over de uitvoering van het Brzo-toezicht uit 2004 (Cap Gemini Ernst & Young, 2004) is er gedurende 2004-2006 een omvangrijk verbeterprogramma uitgevoerd onder het acroniem BeterZO. Dit verbeterprogramma was gericht op stroomlijning van plannings, werkwijzen, methodologie, opleidingen, gezamenlijke inspectiemethoden, gedeelde procedures en processen en digitale ondersteuning en moest leiden tot een betere samenwerking (Ministerie van VROM, 2004). Een en ander heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering, maar aspecten als bestuurlijke en ambtelijke versnippering en een niet-strikte handhavingcultuur werden hiermee niet opgelost (in 't Veld, 2009, 2015). De door dit programma gegroeide samenwerking werd later bestendig in achtereenvolgende samenwerkingsverbanden onder

de namen LAT-BRZO (2006-2010), LAT RB (2011-2013)<sup>38</sup> en BRZO+ (2014-heden)<sup>39</sup>. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze samenwerkingsverbanden tot op heden slechts een informele status hebben en dat er geen doorzettingsmacht is vastgelegd. Wel zijn in de Memorie van Toelichting bij het besluit Brzo 2015<sup>40</sup> taken en doelen van het BRZO+ vastgelegd. Als taken en doelen worden hierin genoemd: het zorgen voor een adequate afstemming tussen betrokken bestuurders en het bedrijfsleven, het verzorgen van een jaarlijkse rapportage over werkzaamheden en resultaten van toezicht en handhaving, het professionaliseren van de uitvoering en het borgen en monitoren van een landelijk uniforme aanpak inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving. Teneinde de afspraken te formaliseren, de samenwerking te verankeren, de slagvaardigheid te vergroten en een en ander minder vrijblijvend te maken wordt er op dit moment gewerkt aan een bestuursconvenant (Next Step Management, 2019).

In 2009 werd er tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een zogenaamd Package Deal gesloten. Deze package deal beoogde afspraken te maken over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de milieutaken door middel van het opstellen van kwaliteitscriteria en de oprichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) of OD'en<sup>41</sup>. Dit alles vormde de uitwerking van het in 2008 uitgebrachte advies door de zogenaamde Commissie Mans (Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008).

Van deze omgevingsdiensten zijn er zes aangewezen om daartoe gemandateerd door de Provincies vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op de onderhavige groep bedrijven uit te voeren<sup>42</sup>. Ook dit draagt verder bij aan een vermindering van de versnippering en de vergroting van de kwaliteit in de uitvoering.

Een ander belangrijk punt is dat inmiddels alle bedrijven die gezien de onderhavige hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanleiding kunnen geven tot een zwaar ongeval onder bevoegd gezag van de Provincies zijn gebracht, waardoor de onoverzichtelijkheid is afgenomen<sup>43</sup>.

Conform de bepalingen in de Wabo wordt er iedere twee jaar onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Uit deze onderzoeken blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken in het gestructureerde stelsel met OD'en sterk is verbeterd, maar dat er nog wel een aantal punten zijn waarop verdere verbetering noodzakelijk is. Zo is er sprake van onduidelijkheden (omdat het bevoegd gezag tegelijkertijd eigenaar, financier en opdrachtgever van de OD is), is er geen uniformiteit van de functionerende mandaatregelingen, zit er spanning tussen enerzijds de betrokkenheid van het bevoegd gezag bij de uitvoering en anderzijds de onafhankelijkheid van de OD en is niet altijd de beslissings- en tekenbevoegdheid aan de OD gemandateerd, hetgeen doortastend handhaven in de weg staat (Ministerie I&W, 2019b, 2020g). De Staatssecretaris van I&W heeft aan een door haar ingestelde commissie (Commissie van Aartsen) advies over deze aspecten gevraagd met als opdracht te onderzoeken welke mogelijkheden de OD'en hebben

<sup>38</sup> De afkorting LAT staat voor Living Apart Together (men vond dat destijds een goede metafoor voor de situatie ten aanzien van de samenwerking tussen de toezichthouders)

<sup>39</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>40</sup> Memorie van Toelichting bij Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015.

<sup>41</sup> Wijzigingswet Wabo, Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

<sup>42</sup> De zes omgevingsdiensten zijn: Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (Zuid-Holland, Zeeland), Noordzeekanaalgebied (Noord-Holland, Utrecht, Flevoland), Nijmegen (Gelderland, Overijssel), Zuid-Limburg (Limburg), Groningen (Groningen, Friesland, Drenthe) en Midden- en West-Brabant (Brabant).

<sup>43</sup> Wijziging van het besluit Omgevingsrecht (Staatsblad 2015, 413, 29-10-2015).

om binnen de gestelde kaders van de bevoegde gezagen echt onafhankelijk toezicht te kunnen houden en waar nodig stevig te kunnen handhaven (Ministerie I&W, 2020b). Deze commissie constateerde dat er bij de uitvoering van de VTH-taken door de OD'en nog steeds sprake is van fragmentatie en vrijblijvendheid, de onafhankelijkheid van de OD'en te veel ondergeschikt is gemaakt aan de nabijheid van het bevoegd gezag, er onvoldoende interne kwaliteitsborging is, er te weinig strafrechtelijk wordt gehandhaafd, dat de lokale outputfinanciering zou moeten worden vervangen door een landelijke normfinanciering, het 2<sup>e</sup> lijns-toezicht onvoldoende functioneert en dat de stelselverantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van I&W een fictie is (Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (Cie van Aartsen), 2021). Wel merkte de commissie op dat de 6 BRZO-OD'en zich op een aantal punten ten aanzien van in gang gezette ontwikkelingen in positieve zin onderscheiden. Het rapport is door de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie I&W, 2021b). In een rapport inzake de aanpak van milieucriminaliteit en van milieuovertredingen concludeert de Algemene Rekenkamer dat er nauwelijks zicht is op de omvang van het probleem, de milieuwetgeving niet goed wordt nageleefd, de keuzes bij de uitvoering van toezicht en handhaving niet altijd begrijpelijk zijn, interventies niet altijd leiden tot beter naleefgedrag en dat er verbetering nodig is in de informatiehuishouding (Algemene Rekenkamer, 2021).

Het mandaat is geregeld in de Algemene Wet bestuursrecht (AWb)<sup>44</sup> artikelen 10.2; 10.3, lid 1; 10.6, lid 1 en 10.7. De afdeling advies van de Raad van State (RvS) heeft in haar reactie op het toenmalige wetsontwerp "Voorstel tot wijziging van de Wabo (verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving)"<sup>45</sup> aangegeven dat een mandaatregeling per definitie niet stevig is en niet doortastend kan zijn, omdat de AWb<sup>46</sup> veel bevoegdheden voorbehoudt aan de mandaatgever. Zo kan de mandaatgever per geval of in algemene zin instructies geven aan de gemandateerde, dient de gemandateerde inlichtingen te verschaffen en kan de mandaatgever te allen tijde het mandaat intrekken. De Raad stelt dat op deze wijze de beoogde onafhankelijkheid van de OD'en niet wordt bereikt. Het advies is dat het mandaat of vrijwillig is (bij een gering aantal wettelijke regels) of dat alle taken en bevoegdheden aan de OD moeten worden gedelegeerd. Dit advies is door de Regering niet overgenomen (Raad van State, 2013).

Door dezelfde wetwijziging als waarmee deze OD'en werden geïntroduceerd werd aan de Provincies opgelegd te komen met een kwaliteitsverordening "Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)" om fragmentatie en vrijblijvendheid te beperken. Inmiddels hebben alle 12 Provincies verordeningen, beleidsnota's, beleidsregels en uitvoeringsnota's VTH opgesteld.

Onder regie van het IPO kregen in de loop van 2009 de kwaliteitscriteria gestalte. Centraal stonden de doelstellingen om de uitvoering van de VTH-taken te professionaliseren, de kwaliteit in de organisatie te borgen en aandacht te besteden aan het proces en de inhoud van de VTH-taken en de kritieke massa waarmee de taken moesten worden uitgevoerd te

<sup>44</sup> Algemene Wet bestuursrecht, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd 10-02-2017, Staatsblad 2017, 51, Tweede Kamer 34359.

<sup>45</sup> Wijzigingswet Wabo, Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

<sup>46</sup> Algemene Wet bestuursrecht (3<sup>e</sup> tranche), Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, 1993-1994, 23700, nr. 3, pag. 167.

definiëren. Op grond van de ervaringen die met de criteria werden opgedaan werd het document aangepast en verbeterd, hetgeen in 2012 resulteerde in de kwaliteitscriteria 2.1<sup>47</sup>. Specifiek voor uitvoering van de VTH-taken in de procesindustrie werd, naast het algemeen geldende uitgangspunt van de functiescheiding tussen V- en TH-taken, vastgelegd dat ten aanzien van de deskundigheid van de betrokken ambtenaren werd uitgegaan van een Hbo-basisniveau met aanvullende kennis en een ervaring van minimaal 5 jaar in deze sector, waarbij minimaal 1/3 van de tijd in de sector moest plaatsvinden en minimaal 2/3 hiervan of vergunningverlening of toezicht en handhaving zou moeten omvatten.

Dat dit proces overigens in de praktijk niet overal al tot de gewenste acties heeft geleid en er hier en daar nog sprake is van weerstand werd geconstateerd door onderzoek van een aantal provinciale rekenkamers (Blommaert & Mathijssen, 2016).

In hoofdstuk 7 kan een overzicht gevonden worden van de wijze waarop thans de inspecties op de naleving van het Brzo worden uitgevoerd.

#### 4) *Resumé*

Het werken met gevaarlijke stoffen is in Nederland wijdverbreid. Deze stoffen kunnen worden aangetroffen in meer dan 100.000 inrichtingen. Deze inrichtingen zijn onderling zeer verschillend en behoren tot uiteenlopende sectoren. Een deel ervan wordt gerekend tot de sector chemische industrie (raffinaderijen, chemische en fysische procesindustrie, op- en overslagbedrijven, in-, om- en verpakkingsbedrijven, detailhandel en diverse technische installaties).

Deze sector heeft zich georganiseerd in een tiental grotere en kleinere brancheorganisaties. Het economisch belang van de sector is groot, zowel qua omzet als qua werkgelegenheid. Nederland heeft voor de chemische industrie een aantrekkelijk vestigingsklimaat (beschikbaarheid grondstoffen, transportnetwerk).

Het werken met gevaarlijke stoffen brengt risico's met zich mee, met mogelijke schade voor werknemers, omwonenden, het milieu, roerend en onroerend goed. Deze schade kan uiteenlopen van zeer klein enerzijds tot maatschappij ontwrichtend anderzijds (bijvoorbeeld door branden, explosies en gifwolken).

Er zijn in Nederland ca. 400 bedrijven (inrichtingen), die dusdanig grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan en/of bewerken dat zij bij een incident waarbij gevaarlijke stoffen vrijkomen een zogenaamd "zwaar ongeval" kunnen veroorzaken. Deze dissertatie richt zich in het bijzonder op de veiligheid in deze groep van bedrijven. Gezien het aantal incidenten, ongevallen en rampen die zich in Nederland sinds 1945 hebben voorgedaan, de rapportages van de afzonderlijke en gezamenlijke toezichthouders, de rapportages van de OVV, het gemiddelde nalevingsniveau zoals dat bij inspecties blijkt en de conclusies die uit dit alles kunnen worden getrokken is er, ondanks alle inspanningen die bedrijven en hun organisaties zich getroosten, reden tot zorg over het feit dat bij incidenten en ongevallen voortdurend dezelfde achterliggende oorzaken kunnen worden gesignaleerd en dezelfde overtredingen van wet- en regelgeving worden vastgesteld. Wel geven de cijfers aan dat in het laatste decennium het aantal incidenten, het aantal ten gevolge van deze incidenten te betreuren gewonden en het aantal gemelde incidenten waarbij gevaarlijke stoffen buiten hun gesloten systemen treden

<sup>47</sup> Kwaliteitscriteria 2.1. "Uitvoering met ambitie.nl", voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving krachtens de Wabo, 07-09-2012, [www.ipo.nl](http://www.ipo.nl)

afnemen. Het jaar 2019 kende echter op diverse fronten weer een verslechtering van de cijfers (stijging LTIR, stijging totaal aantal overtredingen, stijging overtredingen in de zware categorie). Deze trend zette zich echter in 2020 niet door.

Er zijn door de chemische industrie en de betrokken branches programma's gestart om tot betere veiligheidsprestaties te komen: het (internationale) programma "Responsible Care" (1985), het (nationale) programma "Veiligheid Voorop" (2011) en recent het programma "Duurzame Veiligheid 2030" (2016). Men is in eerste instantie in staat gebleken aanzienlijke reducties in LTIR's en in emissies te bewerkstelligen (Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, 2015), hoewel deze in de afgelopen jaren weer toenemen. Maar deze aspecten kunnen niet worden gebruikt om de prestaties ten aanzien van de procesveiligheid te duiden. Wat wel een interessant gegeven is dat het aantal gemelde uittredingen van gevaarlijke stoffen uit hun gesloten omhulsels afneemt en zich nu wat stabiliseert.

Naast de primaire verantwoordelijkheid die bedrijven hiervoor hebben is het daarnaast de verantwoordelijkheid van de overheid om door middel van wetgeving, beleid, uitvoering, toezicht en handhaving bedrijven tot compliance met de wet- en regelgeving te brengen. Wanneer wordt bezien hoe de overheid met name ten aanzien van toezicht en handhaving deze verantwoordelijkheid heeft ingevuld kan worden geconstateerd dat uit diverse rapportages blijkt dat er hierbij geen sprake is geweest van een invulling die buiten iedere vorm van kritiek staat. Wel zijn er in de afgelopen jaren naar aanleiding van de kritiek diverse verbeteringen al of niet in de vorm van programma's ingezet.

### 5) *Onderzoeksvraag*

Teneinde inzicht te verkrijgen hoe de overheid haar verantwoordelijkheid ten aanzien van toezicht en handhaving na de diverse verbetertrajecten thans invult is het onderhavige onderzoek gestart.

Hierbij dient te worden aangetekend dat de Brzo-bedrijven door het nemen van adequate maatregelen een directe invloed kunnen uitoefenen op de bescherming van werknemers en burgers tegen onveiligheid. De overheid kan dit slechts op een indirecte wijze doen door middel van toezicht en handhaving de bedrijven tot naleving van de wet- en regelgeving te brengen. Een veelgebruikte term hiervoor is compliance. De impliciete aanname hierbij is dat het naleven van de wet- en regelgeving leidt tot veiligheid voor werknemers en burgers. Deze aanname wordt in deze dissertatie niet verder onderzocht (zie ook (Wiering, Huisman, Blokland, & Kluin, 2021)).

De gehanteerde onderzoeksvraag luidt dan ook:

**Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?**



## **DEEL II THEORIE**

**OPZET VAN HET ONDERZOEK**

**WETGEVING**

**OVERHEIDSBELEID t.a.v. VEILIGHEID**

**TOEZICHT**

**GOED TOEZICHT**

**CONCEPTUEEL MODEL**



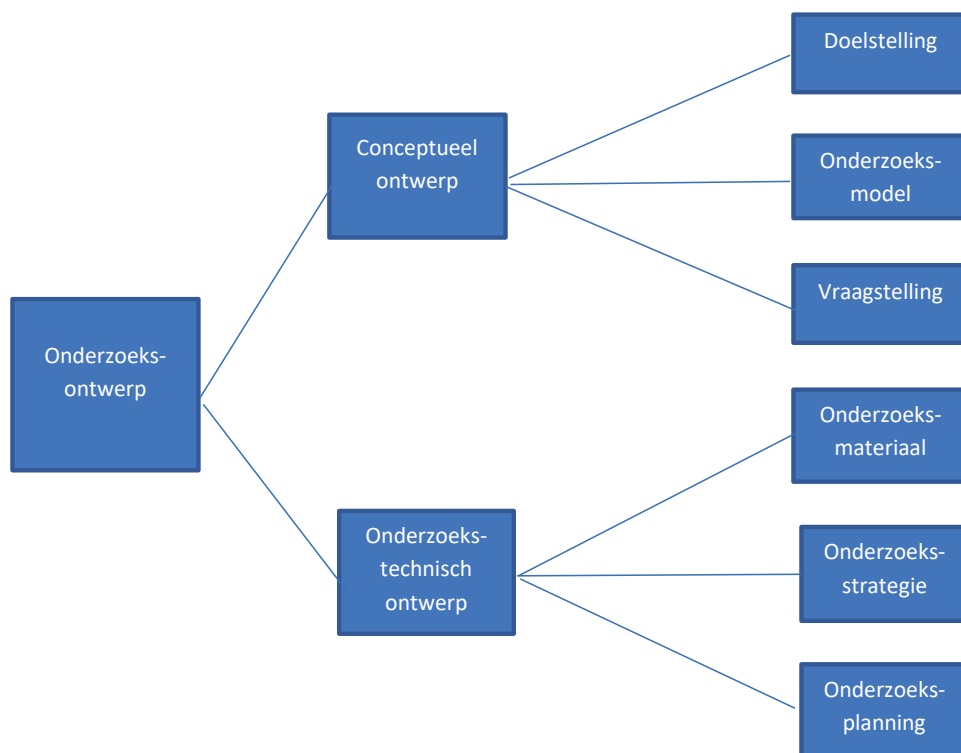
## Hoofdstuk 2

### Opzet van het onderzoek

#### 1) Inleiding

Om tot een goed begrip van de huidige stand van zaken in de eerder beschreven complexe situatie te komen is ervoor gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren in de vorm van een casestudy bij vijf diensten die Brzo-inspecties uitvoeren. Voordeel van het uitvoeren van een casestudy is dat een goed begrip van de empirische werkelijkheid kan worden verkregen omdat deze in de eigen context wordt bestudeerd. Nadeel is dat moet worden gewaakt voor generalisaties ten aanzien van niet bestudeerde cases en dat de te bestuderen cases dus zorgvuldig moeten worden geselecteerd (van Bueren, Jansen, & Verbart, 1999). Verder is ervoor gekozen om als onderzoeksmethoden documentenanalyse en het afnemen van interviews in te zetten. Deze methoden sluiten goed aan op de keuze voor een casestudy (Stake, 1995).

Bij de opzet van het onderzoek is gebruik gemaakt van de structuur zoals gepropageerd door Verschuren en Doorewaard (Verschuren & Doorewaard, 2007). In figuur 4 zijn de onderdelen van de onderzoeksopzet weergegeven.



Figuur 4: Onderdelen van de onderzoeksopzet (Verschuren & Doorewaard, 2007)

## 2) *Doelstelling*

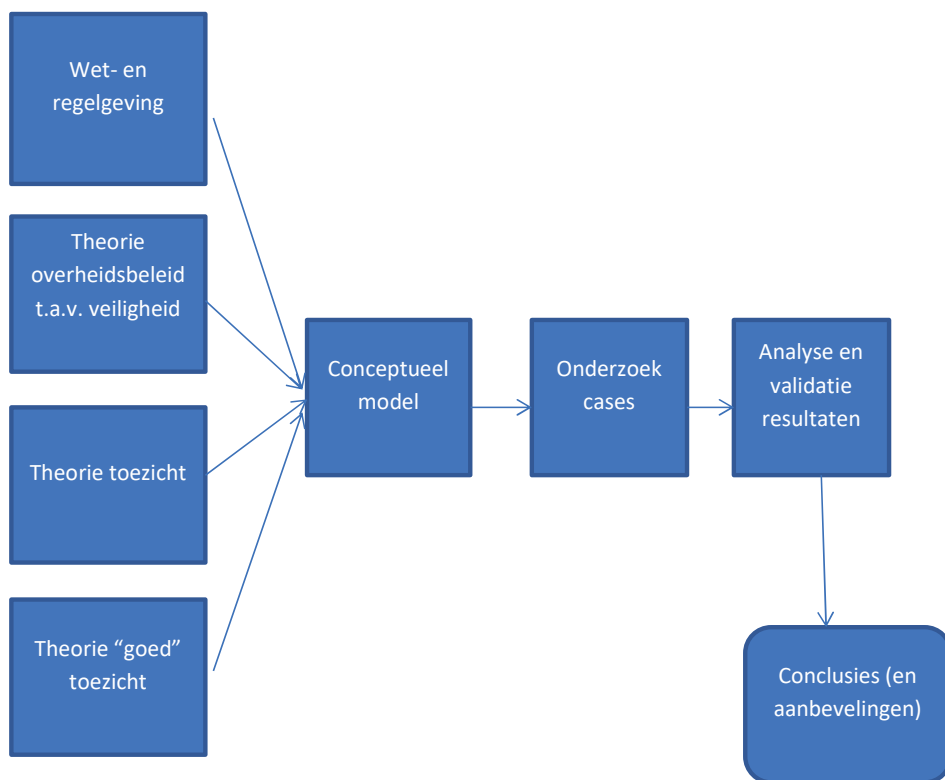
Zoals in hoofdstuk 1 werd geconcludeerd was er ten aanzien van de invulling door de overheid van haar toezichthoudende en handhavende taak op de veiligheid in de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken in het (recente) verleden sprake van een situatie die tot veel kritiek heeft geleid. In de afgelopen jaren zijn naar aanleiding van deze kritiek diverse verbeteringen al of niet in de vorm van programma's ingezet. Hoe dit alles zich in de praktijk heeft ontwikkeld en op dit moment gestalte krijgt is onbekend en nog niet onderzocht.

De doelstelling van het onderzoek was dan ook om inzicht te krijgen hoe thans deze rol door de overheid wordt ingevuld door het uitvoeren van een casestudy bij vijf inspecterende diensten. Aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke literatuur en een groot aantal rapporten zijn kenmerken gedestilleerd die tezamen het begrip "goed toezicht" duiden. Aan de hand van deze kenmerken zijn de bij de vijf diensten beschikbare documenten geanalyseerd en zijn de interviews semigestructureerd gehouden. Na een analysefase en een validatieproces zijn conclusies over de huidige situatie ten aanzien van het overheidstoezicht (en – handhaving) getrokken en zijn aanbevelingen geformuleerd.

## 3) *Onderzoeksmodel*

Het onderzoeksmodel is weergegeven in figuur 5.

Er is ten aanzien van de begrippen chemische industrie, procesindustrie, Brzo-bedrijven, gevaarlijke stoffen, veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu, interne veiligheid, externe veiligheid, risico's, procesveiligheid, incidenten, ongevallen, rampen, overheid, overheidsbeleid, wet- en regelgeving, toezicht, handhaving en "goed" toezicht in onderlinge samenhang uit de wetenschappelijke literatuur, vakbladen, overheidsrapporten, Tweede Kamerstukken, rapporten van onderzoeksinstituten, ongevalsrapportages, databases en websites informatie verzameld. Op basis hiervan zijn de probleemstelling van dit onderzoek alsmede theoretische hoofdstukken over de vigerende wet- en regelgeving, het overheidsbeleid ten aanzien van veiligheid in de chemische industrie, het begrip toezicht (en handhaving) en het begrip "goed" toezicht beschreven. Vanuit deze hoofdstukken is een conceptueel model gedestilleerd waarmee "goed toezicht" op basis van criteria kan worden gedefinieerd. Aan de hand van dit model zijn de vijf cases m.b.v. documentenanalyse en het houden van interviews onderzocht. Vanuit deze onderzochte cases zijn de resultaten beschreven, geanalyseerd en gevalideerd, zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.



Figuur 5 Onderzoeksmodel (Verschuren & Doorewaard, 2007)

#### 4) Onderzoeksvraag

De algemene onderzoeksvraag luidde:

**Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?**

Het begrip "kwaliteit" dient nader te worden geoperationaliseerd. Zoals in hoofdstuk 1, paragraaf 3.1. werd vermeld, werden in het verleden t.a.v. het overheidstoezicht met name problemen geconstateerd met betrekking tot ineffectiviteit, inefficiëntie en een gebrek aan professionaliteit. Deze begrippen zijn daarom als uitgangspunt voor de verdere modelvorming gehanteerd om vanuit deze begrippen te komen tot kwalitatief meetbare parameters en criteria. Zij dienen allereerst verder te worden gedefinieerd, geduid en in een breder perspectief geplaatst (zie hiertoe hoofdstuk 6).

Gezien dit uitgangspunt kan de algemene onderzoeksvraag worden verdeeld in de volgende deelvragen:

1. Wordt het bovenbedoelde toezicht en handhaving effectief uitgevoerd?

2. Wordt het bovenbedoelde toezicht en handhaving efficiënt uitgevoerd?
3. Wordt het bovenbedoelde toezicht en handhaving professioneel uitgevoerd?

### 5) *Onderzoeksmateriaal*

Gezien de doelstelling van het onderzoek en de geformuleerde onderzoeksvraag is ervoor gekozen de inspecterende diensten als object van het onderzoek te nemen en hieruit het onderzoeksmateriaal te verzamelen. (N.B.: Er is voor gekozen geen andere partijen zoals vakbonden en/of de industrie hierbij te betrekken; enerzijds om de scope van het onderzoek niet te breed te maken, anderzijds omdat dat al eerder gedaan is (M.H.A. Kluin, 2014)). Er zijn in principe drie verschillende soorten van inspectiediensten: een landelijk georganiseerde Rijksinspectie (ISZW), een zestal regionaal georganiseerde OD'en en vijftientig regionaal georganiseerde VR's<sup>48</sup>. Als cases zijn op basis hiervan geselecteerd: ISZW/vakgroep MHC, OD Noordzeekanaalgebied (NZKG), OD Midden- en West-Brabant (MWB), VR Zuid-Holland Zuid (ZHZ) en VR Amsterdam Amstelland (AA). De keuze voor ISZW/vakgroep MHC ligt voor de hand, omdat deze dienst de enige dienst is die het toezicht behartigt vanuit de invalshoek van de werknemers en de enige dienst is die op Rijksniveau opereert. De keuze voor de OD's NZKG en MWB is gedaan op basis van een redelijk omvangrijk bestand aan Brzo-bedrijven (respectievelijk 51 en 72; dit vertegenwoordigt een redelijk gemiddelde tussen enerzijds de DCMR, Rijnmond met een zeer groot aantal bedrijven en een aantal andere OD'en met een veel lager aantal) en een verspreide ligging in het land. Op deze factoren zijn ook de VR ZHZ en VR AA gekozen (deze VR's oefenen toezicht uit op respectievelijk 15 en 22 Brzo-bedrijven, hetgeen ook weer een gemiddeld aantal is t.o.v. andere VR's). Daarnaast is het een interessant gegeven dat de VR ZHZ weliswaar samenwerkt in regionaal verband, maar geheel zelfstandig toezicht houdt op deze 15 bedrijven, terwijl de VR AA onderdeel uitmaakt van een samenwerkingspool, waarbij inspecteurs van andere VR's naast die van de VR AA in totaal toezicht houden op 51 bedrijven in de regio.

Het onderzoek volgt hiermee het schema zoals weergegeven in figuur 6.

De in de figuur gegeven pijlen geven de volgtijdelijkheid van een en ander aan. Aan de hand van het conceptueel model zijn achtereenvolgens de vijf cases onderzocht in de aangegeven volgorde van boven naar beneden. Per casus zijn de resultaten vanuit de ingezette onderzoeksmethoden (documentenanalyse, interviews) beschreven.

### 6) *Onderzoeksstrategie*

Als methoden om in het onderzoek de gegevens bij de te onderzoeken cases te ontsluiten zijn documentenanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews ingezet. Per case zijn alle relevante documenten opgevraagd en geanalyseerd op het vóórkomen van de diverse kenmerken uit het conceptueel model. Per case is aan de hand van het organogram bepaald bij welke personen een interview werd afgenomen. Begonnen is met een selectie van de betrokken inspecteurs en vervolgens zijn betrokken coördinatoren en managers

---

<sup>48</sup> Teneinde tot een werkabe afbakening van het onderzoek te komen worden hier het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM; bevoegd gezag voor een zeer beperkt aantal Brzo-bedrijven), de waterkwaliteitsbeheerder (die wanneer het oppervlaktewater in het geding is bij inspecties aansluit) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT; die slechts een 2<sup>e</sup>-lijns rol heeft) buiten beschouwing gelaten.

geïnterviewd<sup>49</sup>. De geluidopnamen en de transcripties die van de interviews zijn gemaakt zijn allen gearchiveerd<sup>50</sup>.

Zowel in het conceptueel model, als bij de documentenanalyse en bij de interviews zijn dezelfde criteria en indelingen gebruikt, waardoor de analyse is vergemakkelijkt.

De resultaten van de documentenanalyse en van de interviews zijn per casus beschreven en daaruit zijn de belangrijkste bevindingen over de vijf cases samengevat. Waarde en toepasbaarheid van het conceptueel model zijn geanalyseerd. Validatie van de beschrijvingen heeft plaatsgevonden door deze voor te leggen aan alle geïnterviewden.

### 7) *Onderzoeksplanning*

- 2018: Literatuurstudie, beschrijving van de bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en de veiligheidsproblematiek in deze sector, beschrijving van het overheidsbeleid t.a.v. veiligheid, beschrijving wet- en regelgeving en beschrijving van het begrip toezicht (inclusief handhaving).
- 2019: Beschrijving van het begrip “goed” toezicht, ontwerp van het conceptueel model, definiëring onderzoeksdoelstelling, centrale onderzoeksvraag, selectie cases, opstellen lijsten van aspecten die bij de documentenanalyse en de interviews aan de orde moeten komen, introductie bij cases 1 en 2, selectie te analyseren documenten en te interviewen personen casus 1, start onderzoek casus 1.
- 2020: Afwerking onderzoek 1<sup>e</sup> casus en beschrijving resultaten, introductie bij cases 3,4 en 5, selectie te analyseren documenten en te interviewen personen cases 2, 3, 4 en 5, start en afwerking onderzoek cases 2, 3, 4 en 5 en beschrijving resultaten. Start analyse van het model en samenvatting van de belangrijkste bevindingen.
- 2021: Validering van de beschrijvingen, trekken conclusies en het doen van aanbevelingen, schrijven dissertatie.

N.B.: Er is naar gestreefd in deze dissertatie de meest actuele gegevens op te nemen. Deze zijn verwerkt tot 1 oktober 2021.

### 8) *Rolopvatting*

De schrijver van deze dissertatie is zich bewust van de bijzondere aspecten die zijn verbonden aan zijn rol als onderzoeker. Hij is immers in het verleden in de te onderzoeken sector werkzaam geweest (ISZW/MHC) en betrokken geweest bij de vormgeving van het toezicht op de Brzo-bedrijven. Valkuilen zouden daarom kunnen zijn dat hij enerzijds op de een of andere manier nog met mensen of situaties uit dit verleden zou willen afrekenen of anderzijds milder zou oordelen over de casus ISZW dan over de andere 4 cases.

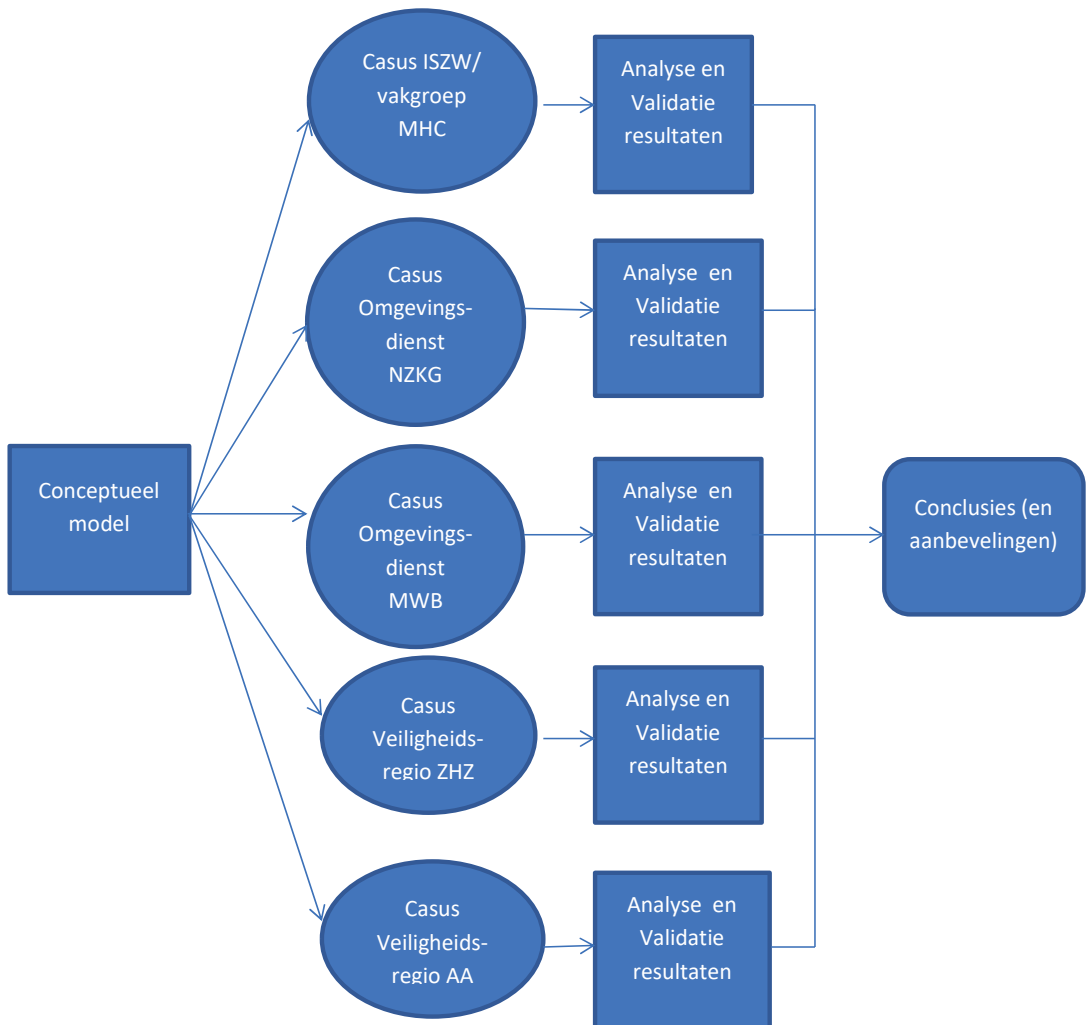
De hierboven beschreven betrokkenheid eindigde overigens in 2007 en stamt dus uit een periode van minimaal 14 jaar geleden. Vele personen uit die periode zijn thans niet meer in de te onderzoeken casus werkzaam en vele situaties zijn onder andere door diverse reorganisaties niet meer aan de orde. Tijdens het onderzoek is hij zich voortdurend van de aangegeven

---

<sup>49</sup> 19 interviews zijn gehouden op de kantoorwerkplek of privéwerkplek van de geïnterviewde. Door de Covid-19 pandemie werden 9 interviews online gehouden. De interviews werden, na toestemming van de geïnterviewden, opgenomen met een Olympus Note Recorder DP-311 en daarna getranscribeerd. De geluidopnamen en de transcripties werden gearchiveerd. De interviews hadden een gemiddelde duur van 75 minuten.

<sup>50</sup> De van de geluidopnamen gemaakte transcripties zijn gearchiveerd en worden 10 jaar bewaard.

valkuilen bewust geweest. Het zal duidelijk zijn dat de schrijver dezes door de jarenlange ervaring in het onderhavige werkveld veel feitenkennis, maar ook opvattingen daarover heeft. Bij het opstellen van het conceptueel model heeft hij er zich met name voor ingespannen om die geheel en enkel te baseren op de voorliggende literatuur en rapporten.



*Figuur 6 Onderzoeksschema (Verschuren & Doorewaard, 2007)*

## Hoofdstuk 3

### Wetgeving<sup>51</sup>

#### 1) Inleiding

Ten aanzien van veiligheid in de ca. 400 bedrijven die aanleiding kunnen geven tot een zwaar ongeval (zie hoofdstuk 1) kan er voor wat betreft de geldende wet- en regelgeving onderscheid worden gemaakt tussen de algemene wetten die gelden voor alle bedrijven in dit land (zoals de Arbeidsomstandighedenwet voor de arbeidsveiligheid en de Wet milieubeheer/Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor de milieuveiligheid) en de meer specifieke wetten die alleen voor de groep bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen (Besluit risico's zware ongevallen, Brzo en het Besluit externe veiligheid inrichtingen, Bevi) gelden. Deze laatste besluiten regelen meer de aspecten van de procesveiligheid en zijn implementaties in het Nederlands recht van de Europese "Seveso"-richtlijn.

#### 2) Arbeidsomstandighedenwet<sup>52</sup>

De Arbeidsomstandighedenwet, geïntroduceerd in 1998 als opvolger van de Veiligheidswet 1934, geeft regels ten aanzien van de arbeidsomstandigheden van de werknemers in relatie tot de verrichte arbeid, uitgedrukt in de termen veiligheid (ook wel arbeidsveiligheid of interne veiligheid genoemd), gezondheid en welzijn. Het is een zogenaamde kaderwet, die zich richt tot werkgevers en werknemers en een organisatorisch kader beschrijft waarbinnen gekomen kan worden tot de uitvoering van het arbeidsomstandighedenbeleid. De wet is gericht op het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van de partijen, waarbij de overheid een rol op afstand inneemt en de uitvoering bevordert en stimuleert. Een belangrijke bepaling van de wet is dat ieder bedrijf een Risico-Inventarisatie en –Evaluatie (RI&E) moet opstellen (artikel 5), die de basis voor het Arbeidsomstandighedenbeleid in de inrichting dient te zijn.

In artikelen 6 en 7 is de koppeling met het BRZO gelegd.

De wet wordt nader ingevuld door het Arbeidsomstandighedenbesluit<sup>53</sup> en de Arbeidsomstandighedenregeling<sup>54</sup>, waarin op de diverse inhoudelijke aspecten van de arbeidsomstandighedenproblematiek doelvoorschriften worden gegeven. De wet schrijft voor dat een nadere uitwerking van deze doelvoorschriften in concrete middelvoorschriften<sup>55</sup> en normering op sectoraal of brancheniveau door werkgevers en werknemers dient te geschieden in zogenaamde arbocatlogi. Tenslotte schrijft de wet voor dat de werkgevers zich voor de uitvoering van bepaalde taken moet laten bijstaan door in- of externe deskundigen (artikelen 13/14/14a).

De werkgever is in eerste instantie verantwoordelijk voor veiligheid, gezondheid en welzijn binnen zijn inrichting, maar ook de werknemers zijn via het beginsel van samenwerking voor

<sup>51</sup> Wetten.overheid.nl

<sup>52</sup> Arbeidsomstandighedenwet 1999, Staatsblad 1999, 184, 18-03-1999, Tweede Kamer 25879, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 484, 29-11-2017, Tweede Kamer 34766.

<sup>53</sup> Arbeidsomstandighedenbesluit 1997, Staatsblad 1997, 60, 15-01-1997, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2018, 104, 11-04-2018.

<sup>54</sup> Arbeidsomstandighedenregeling 1997, Staatscourant 1997, 93, 12-03-1997, laatstelijk gewijzigd Staatscourant 2017, 54143, 19-09-2017.

<sup>55</sup> Een voorschrift waarin wordt beschreven welke middelen dienen te worden ingezet om een vooraf gedefinieerd doel te bereiken.

bepaalde aspecten medeverantwoordelijk gemaakt. De wet is van toepassing op eenieder die in Nederland arbeid verricht.

Toezicht en handhaving zijn belegd bij daartoe aangewezen ambtenaren (ISZW; artikel 24). Zij kunnen eisen tot naleving opleggen (artikel 27), bij ernstig gevaar het werk stilleggen (artikel 28), een bestuurlijke boete opleggen (artikel 28a), een proces-verbaal opstellen bij de bij de Wet Economische Delicten (WED) strafbaar gestelde artikelen (artikel 28a) en een last onder dwangsom opleggen (artikel 28b).

### 3) *Wet milieubeheer*<sup>56</sup> (*Wm*)/ *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)*<sup>57</sup>

De Wet milieubeheer stelt regels t.a.v. alle aspecten van het milieu. Er zijn in de wet enerzijds algemene regels, waaraan de meeste bedrijven moeten voldoen. Anderzijds geldt voor bedrijven die een substantiële invloed op het milieu kunnen hebben een vergunningplicht. In deze vergunning worden voorwaarden opgenomen, waaraan het bedrijf dient te voldoen. De bedrijven die behoren tot de groep die een zwaar ongeval kan veroorzaken zijn altijd vergunningplichtig.

Door de introductie in 2010 van het Invoeringsbesluit Wabo<sup>58</sup> en de Invoeringswet Wabo<sup>59</sup> zijn een groot aantal bepalingen op het gebied van regels betreffende het vergunningstelsel voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving en betreffende de handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving in de Wet milieubeheer komen te vervallen en onder het regiem van de Wabo gebracht. Er is dan ook geen sprake meer van een milieuvergunning, maar van een omgevingsvergunning.

Met een wijziging van de Wabo werd in april 2016 de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)<sup>60</sup> van kracht. Deze wet beoogt de kwaliteit van het VTH-proces te verbeteren. Provincies en Gemeenten dienen een verordening kwaliteit VTH op te stellen. Het IPO en de VNG hebben hiertoe modelverordeningen opgesteld.

De vergunningverlener dient erop toe te zien dat de vergunninghouder zich aan de vergunningsvoorwaarden houdt en kan overtredingen sanctioneren. Vergunningverleners dienen hun uitvoerende en inspecterende basistaken in een gemeenschappelijke regeling aan regionaal opererende milieudiensten (ook wel regionale uitvoeringsdiensten (RUD) of omgevingsdiensten (OD) genoemd) te mandateren<sup>61</sup>. Het basistakenpakket van deze omgevingsdiensten werd hiermee ook vastgelegd.

De beide wetten (Wm en Wabo) worden nader ingevuld door middel van een groot aantal besluiten en regelingen, waaronder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

Toezicht en handhaving zijn belegd bij daartoe aangewezen ambtenaren of aangewezen mandatarissen (Rijk, Provincie, Gemeente, OD). Zij kunnen een last onder dwangsom en een

<sup>56</sup> Wet milieubeheer 1979, Staatsblad, 1979, 442, 13-06-1979, Tweede Kamer 14311, Laatstelijk Gewijzigd Staatsblad 2017, 337, 29-11-2017, Tweede Kamer 34679.

<sup>57</sup> Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2008, Staatsblad 2008, 496, 06-11-2008, Tweede Kamer 30844, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 32, 25-01-2017, Tweede Kamer 34434.

<sup>58</sup> Invoeringsbesluit algemene bepalingen omgevingsrecht 2010, Staatsblad 2010, 144, 25-03-2010, Tweede Kamer 33135.

<sup>59</sup> Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2010, Staatsblad 2010, 142, 25-03-2010, Tweede Kamer 31953, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2015, 145, 20-03-2015, Tweede Kamer 32769.

<sup>60</sup> Wijzigingswet Wabo, Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

<sup>61</sup> Wijzigingsbesluit Besluit omgevingsrecht, verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving 2017, 21-04-2017.

bestuurlijke boete opleggen, een proces-verbaal voor het Openbaar Ministerie (OM) opmaken bij strafbaar gestelde overtredingen en een vergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

Ondertussen wordt er gewerkt aan de Omgevingswet<sup>62</sup>. Deze wet bundelt alle wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Met de nieuwe Omgevingswet wil het kabinet de verschillende plannen voor ruimtelijke ordening, milieu en natuur beter op elkaar afstemmen, duurzame projecten (zoals windmolenparken) stimuleren en gemeenten, provincies en waterschappen meer ruimte geven. Zo kunnen zij hun omgevingsbeleid afstemmen op hun eigen behoeften en doelstellingen. Het kabinet maakt het omgevingsrecht eenvoudiger en voegt alle regelingen samen in 1 Omgevingswet. Hiermee worden de volgende veranderingen gerealiseerd: van 26 wetten naar 1, van 60 algemene maatregelen van bestuur naar 4 en van 75 Ministeriële Regelingen naar 1. Ook het Brzo wordt in de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet ondergebracht. De artikelen van het Brzo krijgen een plek in het Omgevingsbesluit<sup>63</sup>, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)<sup>64</sup> en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)<sup>65</sup>. De feitelijke inhoud van hetgeen thans in het Brzo is beschreven verandert hiermee niet. Naar verwachting zal deze operatie dus ook geen consequenties hebben voor de huidige praktijk van het Brzo-toezicht. Slechts de formele juridische basis voor besluiten in het kader van de handhaving zal veranderen. De wet is inmiddels geaccordeerd door de Tweede en Eerste Kamer en er wordt nu gewerkt aan de invoeringswet. De inwerkingtreding is voorzien voor 01-07-2022 (Ministerie BZK, 2021). De wet regelt de fysieke leefomgeving en de activiteiten die daarop van invloed kunnen zijn (emissies, hinder, risico's) en beoogt een veilige en gezonde fysieke leefomgeving in stand te houden. De wet kent een zorgplicht voor eenieder (dus ook voor bedrijven).

Er is veel discussie over deze nieuwe Omgevingswet en met name de geforceerde invoering ervan. Betrokkenen maken zich zorgen over de financiële consequenties voor Gemeenten en Provincies, over de benodigde ict-ondersteuning en over de klantvriendelijkheid voor degenen die een vergunningaanvraag doen. De invoeringsdatum is dan ook al een aantal malen uitgesteld. Ook op dit moment is er weer discussie of de thans beoogde invoeringsdatum wel haalbaar zal blijken.

#### 4) EU “Seveso”-richtlijn<sup>66</sup>

Deze richtlijn, voluit Richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, wordt in de praktijk aangeduid als “Seveso-III” richtlijn en is als zodanig de opvolger van de “Seveso-I”<sup>67</sup> en de “Seveso-II”<sup>68</sup> richtlijn. Het zijn integrale richtlijnen, omdat ze zowel de beheersing van gevaren van zware ongevallen voor de mens (werknemers en burgers) en het milieu (inclusief flora en fauna) beogen, regels stellen voor het gebruik van de openbare ruimte rond bedrijven en aanwijzingen geven voor de rampenbestrijding.

De “Seveso-I” richtlijn werd in 1982 door de EU uitgevaardigd (Versluis, 2003) naar aanleiding van de chemische rampen die zich hadden voorgedaan in Engeland (Flixborough

<sup>62</sup> Omgevingswet 2016, Staatsblad 2016, 156, 26-04-2016.

<sup>63</sup> Omgevingsbesluit, 03-07-2018, Staatsblad 2018, 290.

<sup>64</sup> Besluit kwaliteit leefomgeving, 03-07-2018, Staatsblad 2018, 292.

<sup>65</sup> Besluit activiteiten leefomgeving, 03-07-2018, Staatsblad 2018, 293.

<sup>66</sup> Richtlijn 2012/18/EU van 04-07-2012 betreffende de beheersing van gevaren van majeure ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, gepubliceerd in het Officiële Journaal van de EU, L 197/1, 24-07-2012.

<sup>67</sup> Richtlijn 1982/501/EG, 24-06-1982, gepubliceerd in het Officiële Journal van de EG, L 230, 05-08-1982.

<sup>68</sup> Richtlijn 1996/82/EG, 09-12-1996, gepubliceerd in het Officiële Journaal van de EG, L 010, 14-01-1997.

1974) en Italië (Seveso 1976). In Flixborough leidde een explosie en een brand tot 28 doden en tot de verwoesting van een fabriekscomplex en in Seveso ontsnapte een giftige wolk, die dioxines bevatte, uit een chemisch complex (Ale et al., 2017).

Na de ongevallen in Bhopal (1984)<sup>69</sup> en Bazel (1986)<sup>70</sup> werd besloten tot een algehele revisie van de richtlijn. In deze “Seveso-II” richtlijn werd meer de nadruk gelegd op algemene managementsystemen, omdat was gebleken dat in ca. 85% van de meer dan 300 ongevallen die onder het regiem van de “Seveso-I” richtlijn waren gemeld sprake was van tekortkomingen aan het managementsysteem. Ook kwam er een verandering in de houding tegenover de industrie. Het adagium “leg uit wat je aan het doen bent” werd vervangen door het adagium “bewijs maar dat de bestaande situatie veilig is” (M.H.A. Kluin, 2014). De rol van de overheid verschoof hiermee van het hebben van de plicht om de veiligheidssituatie te beoordelen naar het controleren of het bedrijf inderdaad aantoonde veilig te werken. Later werd de categorie indeling van gevaarlijke stoffen vervangen en werden er andere wijzigingen doorgevoerd (versterking van de toegang tot informatie en participatie van het publiek en striktere standaarden voor de inspectie van bedrijven). Dit leidde tot de “Seveso-III” richtlijn.

De richtlijn deelt de bedrijven in aan de hand van voor de diverse gevaarlijke stoffen vastgelegde drempelwaarden in twee categorieën. Bij overschrijding van de laagste drempelwaarde gaat een bedrijf vallen onder groep bedrijven waarvoor deze bijzondere wetgeving via implementatie in het Nederlands recht geldt en bij overschrijding van de hogere drempelwaarde komen daar bepaalde eisen bovenop. Voor bedrijven geldt dat zij alle benodigde maatregelen moeten nemen om een zwaar ongeval te voorkomen en dat ook moeten kunnen aantonen (artikel 5), zij zich wanneer zij drempelwaarden overschrijden moeten melden bij de daartoe aangewezen autoriteiten (artikel 7), een preventiebeleid zware ongevallen moeten voeren (artikel 8), informatie en gegevens moeten uitwisselen in het kader van het voorkomen van domino-effecten (artikel 9), een veiligheidsrapport moeten overleggen (boven de hoge drempelwaarde; artikel 10) en een intern noodplan moeten opstellen (boven de hoge drempelwaarde; artikel 12). Voor de lidstaten geldt dat zij een competente autoriteit moeten aanwijzen (artikel 6), mogelijke domino-effecten van bedrijven op elkaar moeten evalueren (artikel 9), een extern noodplan moeten opstellen (boven de hoge drempelwaarde; artikel 12), een beleid moeten vaststellen op welke wijze er wordt omgegaan met het gebruik van de openbare ruimte (inclusief veiligheidsafstanden; artikel 13), het publiek moeten informeren (artikel 14) en bij bepaalde beslissingen moeten consulteren en doen participeren (artikel 15), bij ernstige tekortkomingen in de preventie van zware ongevallen door het bedrijf een verbod op het in bedrijf zijn van (onderdelen) van het bedrijf moet afvaardigen (artikel 19), een systeem van reguliere inspecties aan de hand van een daartoe opgesteld inspectieplan moet instellen (voor bedrijven boven de hoge drempelwaarde minimaal 1 maal per jaar, voor bedrijven boven de lage drempelwaarde minimaal 1 maal per 3 jaar) (artikel 20) en moet vaststellen welke straffen of sancties bij overtredingen van al deze bepalingen worden opgelegd (artikel 28). Een overzicht van deze bepalingen is gegeven in tabel 1.

---

<sup>69</sup> In een bestrijdingsmiddelenfabriek van de firma Union Carbide in Bhopal, India ontsnapte 40 ton methylisocyanat. Het incident leidde tot ca. 50.000 directe en indirecte slachtoffers in de omgeving van de fabriek. De gevolgen zijn tot op de dag van vandaag merkbaar (bijv. door de geboorte van vele kinderen met ernstige afwijkingen).

<sup>70</sup> In Bazel, Zwitserland werden als gevolg van een brand en een explosie in een opslag van landbouwchemicaliën van de firma Sandoz tonnen toxische stoffen geloosd op de Rijn. Het leidde tot een massieve sterfte van het rivierleven, met name van de Europese paling.

Geadresseerde	Categorie	Verplichting	Artikel Seveso-richtlijn
Bedrijven	Alle	Nemen alle benodigde maatregelen om een zwaar ongeval te voorkomen en dat kunnen aantonen.	5
Bedrijven	Alle	Melden zich bij daartoe aangewezen autoriteit.	7
Bedrijven	Alle	Melden opnieuw bij belangrijke wijzigingen.	11
Bedrijven	Alle	Voeren een preventiebeleid zware ongevallen.	8
Bedrijven	Alle	Onderling informatie en gegevens uitwisselen.	9
Bedrijven	Hoge drempelwaarde	Opstellen veiligheidsrapport en sturen naar overheid.	10
Bedrijven	Hoge drempelwaarde	Stellen intern noodplan op.	12
Overheid	Alle	Wijst competente autoriteit aan.	6
Overheid	Alle	Evalueert domino-effecten van bedrijven op elkaar.	9
Overheid	Hoge drempelwaarde	Stelt extern noodplan op.	12
Overheid	Alle	Stelt beleid vast inzake het omgaan met het gebruik van de openbare ruimte, inclusief veiligheidsafstanden.	13
Overheid	Alle	Informeert, consulteert het publiek en zorgt voor participatie van het publiek.	14/15
Overheid	Alle	Vaardigt bij ernstige tekortkomingen in de preventie van zware ongevallen een verbod af op het in bedrijf zijn van (delen) van het bedrijf.	19
Overheid	Hoge drempelwaarde	Stelt een systeem van reguliere inspecties van minimaal 1 maal per jaar in aan de hand van een daartoe ingesteld inspectieplan.	20
Overheid	Lage drempelwaarde	Stelt een systeem van reguliere inspecties van minimaal 1 maal per 3 jaar in aan de hand van een daartoe ingesteld inspectieplan.	20
Overheid	Alle	Stelt vast welke straffen of sancties bij overtredingen van de bepalingen van de richtlijn worden opgelegd.	28

Tabel 1 Overzicht bepalingen Seveso-richtlijn

### 5) Besluit Risico's Zware Ongevallen (Brzo)<sup>71</sup>

Het Brzo vormt, samen met het Bevi (zie hieronder) de implementatie van de EU “Seveso”-richtlijn in het Nederlands recht. De implementatie is in zoverre opvallend dat de integrale richtlijn is geïmplementeerd in het Brzo en dat dit besluit op zijn beurt is opgehangen aan de Arbeidsomstandighedenwet, de Wetten algemene bepalingen omgevingsrecht/ Wet

<sup>71</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo), Staatsblad 2015, 272, 25-06-2015.

milieubeheer en de Wet veiligheidsregio's<sup>72</sup>, waardoor er scheidslijnen zijn ontstaan tussen interne veiligheid, externe veiligheid en de voorbereiding op de rampenbestrijding. De hierboven bij de behandeling van de inhoud van de EU "Seveso"-III richtlijn gegeven voorschriften komen natuurlijk herkenbaar in het Brzo terug. Door de verspreide ophanging van het besluit is er een coördinatie bij de uitvoering nodig. Deze is neergelegd bij het bevoegd gezag<sup>73</sup> (i.e. de vergunningverlener; artikel 4). De exploitant van de inrichting c.q. de werkgever moet alle maatregelen treffen om een zwaar ongeval te voorkomen en moet dat ook kunnen aantonen (artikel 5). Er berust bij hem ook de plicht om zichzelf te melden, wanneer hij gezien de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de inrichting onder deze regelgeving valt (artikel 6), hij moet een preventiebeleid zware ongevallen (Pbzo) voeren (artikel 7) en wanneer hij zich boven de hoge drempelwaarde bevindt een Veiligheidsrapport opstellen (artikel 10). In dit veiligheidsrapport moeten zijn beschreven:

- Het Pbzo;
- Het veiligheidsbeheerssysteem (VBS);
- De identificatie van de gevaren op een zwaar ongeval;
- Het ontwerp, de constructie, de exploitatie en het onderhoud van installaties, opslagplaatsen, apparatuur en infrastructuur, en
- Het intern noodplan.

Hij moet tevens een lijst van de in de inrichting aanwezige gevaarlijke stoffen (artikel 12) opstellen.

De toezichthouders van de overheid (door de verspreide ophanging van het besluit zijn dit dus daartoe aangewezen ambtenaren van ISZW, van of namens het bevoegd gezag (Provincie of gemandateerde OD) en van de VR moeten een inspectiesysteem opstellen en planmatige, systematische, technische, organisatorische en bedrijfsmatige inspecties van de aanwezige systemen uitvoeren; voor boven de hoge drempelwaarde dient dit minimaal één maal per jaar en voor boven de lage drempelwaarde minimaal één maal per drie jaar te geschieden (artikel 13). Bepaalde artikelen van het Brzo zijn strafbaar gesteld op grond van de Wet economische delicten (Wed) (artikel 16). Verdere sancties die kunnen worden opgelegd zijn bestuurlijke boetes, last onder dwangsom, waarschuwing en stillegging van werkzaamheden (artikel 17 en 18). Artikel 8 legt de vergunningverlener op domino-effecten in ogenschouw te nemen en artikel 15 regelt de openbaarheid van milieu-informatie. De nadere invulling van dit besluit wordt gegeven in de Regeling risico's zware ongevallen (Rrzo)<sup>74</sup>.

#### 6) *Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)*<sup>75</sup>

Dit besluit is gebaseerd op de Wet milieubeheer, de Wabo en de Wet ruimtelijke ordening (Wro)<sup>76</sup>. Alle Brzo-plichtige bedrijven vallen ook onder de werking van het Bevi. Het

<sup>72</sup> Wet veiligheidsregio's 2010, Staatsblad 2010, 145, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 252.

<sup>73</sup> Door een wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Staatsblad 2015, 413, 29-10-2015) zijn alle Brzo-bedrijven onder het bevoegd gezag van de Provincie gebracht.

<sup>74</sup> Regeling risico's zware ongevallen 2016 (Rrzo), Staatscourant 2016, 10468, 29-02-2016.

<sup>75</sup> Besluit externe veiligheid inrichtingen 2004 (Bevi), Staatsblad 2004, 250, 27-05-2004, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2015, 337, 18-09-2015.

<sup>76</sup> Wet ruimtelijke ordening 2006, Staatsblad 2006, 566, 20-10-2006, Tweede Kamer 28916, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

bevoegd gezag moet bij beslissingen over omgevingsvergunningen rekening houden met het plaatsgebonden risico (PR)<sup>77</sup> en het groepsrisico (GR)<sup>78</sup>. In bepaalde gevallen dient het bevoegd gezag bij overschrijding van de risico-grenswaarden (bepaald in de Regeling externe veiligheid inrichtingen<sup>79</sup>) in relatie tot aanwezige kwetsbare objecten (woningen, ziekenhuizen, verpleegtehuizen, scholen, grotere kantoorpanden, winkelcentra en recreatieterreinen) bestaande situaties te saneren. N.B.: Ook het Bevi wordt in de nieuwe AMvB's onder de Omgevingswet geïncorporeerd (zie paragraaf 3.3). De normen inzake het PR en GR worden overgebracht naar de Ministeriële Regeling<sup>80</sup> onder de Omgevingswet.

### 7) *Wet veiligheidsregio's (Wvr)*<sup>81</sup>

De gemeentelijke colleges van B&W zijn verantwoordelijk voor de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De wet voorziet erin dat gemeenten in een vastgesteld gebied via een gemeenschappelijke regeling moeten komen tot aansluiting bij een veiligheidsregio (VR) (artikel 9). Een maal in de vier jaar moet het bestuur van de VR een beleidsplan vaststellen (artikel 14), dat moet zijn gebaseerd op een risicoprofiel (artikel 15). Ook dient er eenmaal in de vier jaar een crisisplan te worden opgesteld (artikel 16). Bij Algemene Maatregel van Bestuur kunnen bepaalde categorieën van inrichtingen worden aangewezen waarvoor een rampenbestrijdingsplan moet worden opgesteld (artikel 17). De Brzo-bedrijven van de hoge categorie vallen onder deze aanwijzing. Het bestuur van de VR dient een kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) te hanteren (artikel 23). Het bestuur van de VR kan wanneer er sprake is van een bijzonder gevaar voor de openbare veiligheid inrichtingen verplichten een bedrijfsbrandweer te hebben (artikel 31). Artikel 48 voorziet in de verplichting van bedrijven die zijn aangewezen voor het hebben van een rampenbestrijdingsplan de daartoe benodigde veiligheidstechnische gegevens aan te leveren. Iedere 5 jaar dient er een Commissie de VR te visiteren en daarvan verslag te doen (artikel 56). Bij overtreding van voorschriften zoals geformuleerd in de artikelen 31 en 48 is het bestuur van de VR gemachtigd tot sanctienering over te gaan. Artikel 61 verwoordt dat de als toezichthouder door het bestuur van de VR aangewezen ambtenaren bevoegd zijn om toezicht te houden op de artikelen 31 en 48 van de Wet Veiligheidsregio's en op de artikelen van het BRZO die daaraan een nadere uitwerking geven. Bij het handelen in het gezamenlijke toezichtsteam geldt dat formele toezichts- en handhavingsacties op de overige artikelen van het Brzo door hen moeten worden overgelaten aan de overige leden van het toezichtsteam (toezichthouders van ISZW of de OD). Handhavingsmiddelen kunnen zijn last onder bestuursdwang, last onder dwangsom, stilleggen of gedeeltelijk buiten werking stellen van een inrichting of strafrechtelijke vervolging (artikel 63). Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) verzorgt t.b.v. de VR's opleidingen (artikel 68).

<sup>77</sup> Het plaatsgebonden risico is het risico op een plaats buiten een inrichting, uitgedrukt als de kans per jaar dat een persoon die onafgebroken en onbeschermd op die plaats zou verblijven, overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

<sup>78</sup> Het groepsrisico betreft de cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedsgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof betrokken is.

<sup>79</sup> Regeling externe veiligheid inrichtingen 2004, Staatscourant 2004, 183, 08-09-2004, laatstelijk gewijzigd Staatscourant 2016, 31451, 14-06-2016.

<sup>80</sup> Ministeriële Regeling omgevingswet, 30-03-2010, Staatscourant 2010, 5162, laatstelijk gewijzigd 15-05-2020, Staatscourant 2020, 25319.

<sup>81</sup> Wet veiligheidsregio's 2010, Staatsblad 2010, 145, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2014, 252.

### 8) *Resumé*

Bezien vanuit het gezichtspunt dat deze dissertatie gericht is op de diverse aspecten van wat eerder werd gedefinieerd als procesveiligheid is het duidelijk dat het Brzo de voornaamste wetgeving in deze is. Verder speelt ook het Bevi nog een rol vanwege de relatie van de risico's van de inrichting met het gebruik van de openbare ruimte.

## Hoofdstuk 4

### Overheidsbeleid ten aanzien van veiligheid

#### 1) Inleiding

Het overheidsbeleid met betrekking tot het onderwerp veiligheid en de wijzigingen die daarin in de loop der jaren zijn opgetreden kunnen niet los worden gezien van de politiek/maatschappelijke, industriële, economische, bestuurlijke en sociologische ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Door de toenemende complexiteit van de samenleving groeide in de jaren '80 van de vorige eeuw het inzicht dat het overheidsapparaat niet langer in staat was om door middel van beleid en wetgeving en de uitvoering daarvan de samenleving in al zijn verschijningsvormen vorm te geven en te beheersen (Kickert, 1996). Dit inzicht viel samen met het opkomen van het neoliberale gedachtegoed, waardoor ontwikkelingen in gang werden gezet zoals een het streven naar een kleinere overheid, minder overheidstaken, meer ruimte voor de markt en het bedrijfsleven, privatisering van overheidstaken en deregulering (Ayres & Braithwaite, 1992; Ministerie van Justitie, 2004; van Schendelen, 1982). Tevens werd de overheid geconfronteerd met grote schommelingen in de economie, waardoor er forse bezuinigingen moesten worden doorgevoerd.

Met name in de jaren 1980-2000 werden begrippen als overheid op afstand, het bevorderen van zelfregulering en zelfwerkzaamheid door het bedrijfsleven (Kickert, 1991; Parker, 2002), het inzetten van private regulering (Scott, 2002) in de vorm van normering, certificatie<sup>82</sup> en accreditatie<sup>83</sup> (Evers, 2002) dominant in het publieke discours. Delen van de overheid werden op afstand gezet in de vorm van zelfstandige bestuursorganen<sup>84</sup> (ZBO's) of Autoriteiten<sup>85</sup>, er werd fors bezuinigd op uitvoeringsorganisaties en op toezichthoudende diensten (Algemene Rekenkamer, 2013).

Dit alles was ook van invloed op het overheidsbeleid met betrekking tot het onderwerp veiligheid.

#### 2) Verantwoordelijkheidsverdeling

Vanuit de ontstaansgeschiedenis van wetgeving op het gebied van veiligheid nam de overheid de rol op zich om de bevolking (zowel de algemene als de arbeidende) te beschermen tegen de gevaren die de toenemende industrialisatie met zich meebracht. De bekendste voorbeelden hiervan zijn de Mijnwet 1810, het kindernetwet van van Houten 1874, de Arbeidswet 1919, de Veiligheidswet 1934<sup>86</sup> en de Hinderwet 1875. Zoals eerder opgemerkt kwam de bescherming

---

<sup>82</sup> Certificatie is het officieel verklaren dat iets geldig is of voldoet aan een vastgestelde norm of, met betrekking tot personen, dat aan een mate van geschiktheid of bevoegdheid is voldaan.

<sup>83</sup> Accreditatie is de erkenning door een daartoe aangewezen instituut dat een certificaat op de juiste gronden en met de juiste kwaliteitsborging door een erkende certificatieinstelling is afgegeven.

<sup>84</sup> Een ZBO is een organisatie die overheidstaken uitvoert, maar die niet direct onder het gezag van een ministerie valt en die als zodanig bij wet is ingesteld of aangewezen.

<sup>85</sup> Een Autoriteit is (meestal) een ZBO, die overheidstaken uitvoert betreffende het toezicht.

<sup>86</sup> Veiligheidswet 1934, 02-07-1934, Staatsblad 352.

van het leefmilieu van de bevolking zelfs als kerntaak van de overheid in de Grondwet terecht (zie paragraaf 3.1.).

In relatie met de hierboven in de inleiding beschreven ontwikkelingen ontstond er in de jaren '80-'90 van de vorige eeuw in het denken over de verantwoordelijkheden ten aanzien van de arbeidsveiligheid een paradigmaverschuiving. Op basis van de resultaten van de evaluatie van de arbeidsbeschermende wetgeving in het Project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) "Maatwerk in bescherming" (Project Marktwerking, 1995) (zie verder paragraaf 4.3) en op basis van de nota "Heroriëntatie Arbeidsveiligheid en Arboret" (Ministerie van SZW, 1996) werd de Arbeidsomstandighedenwet<sup>87</sup> (als opvolger van de Veiligheidswet 1934) ingericht. In de Memorie van Toelichting (MvT)<sup>88</sup> op deze wet werd het volgende geformuleerd ten aanzien van arbeidsveiligheid:

- De verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers moet worden versterkt;
- Voor hen moet meer vrijheid worden gecreëerd om zelf concreet invulling aan het beleid te kunnen geven;
- Er dient een nieuwe bestuurlijke visie te komen op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de overheid en werkgevers/werknemers;
- Het voortbestaan van omvangrijke en gedetailleerde regelgeving, alsmede de wijze van handhaving daarvan, is met het bovenstaande in strijd;
- De regelgeving dient te worden beperkt tot algemeen geldende regels en tot materiële regels ten aanzien van ernstige risico's;
- Hierin dienen bij voorkeur doelvoorschriften te worden gebruikt;
- De bevoegdheden omtrent de invulling van de globale basisnormen en de handhaving daarvan dienen te worden neergelegd bij werkgever en werknemers op het niveau van het individuele bedrijf;
- De overheid blijft verantwoordelijk voor:
  - Het instellen van een algemene zorgplicht;
  - Het instellen van basisnormen voor ernstige risico's
  - Het in stand houden van een landelijke infrastructuur (Arbodiensten, RI&E's);
  - Het houden van toezicht (strafrechtelijk op ernstige risico's; bestuurlijk op administratieve verplichtingen);
  - Het zorgen dat er door de Raad voor de Accreditatie (RvA) toezicht wordt gehouden op certificerende instellingen (CI's).

Begrippen als overheid op afstand, deregulering, marktwerking, privatisering, bevordering van zelfsturing en zelfwerkzaamheid kregen hiermee op het terrein van de arbeidsveiligheid vaste grond onder de voeten (G. C. Gray, 2006; H. Gunningham & Sinclair, 2009a). Op het terrein van de milieuveiligheid is dit minder zichtbaar, omdat de overheid door het vergunningenstelsel van deze wetgeving een primaire verantwoordelijkheid behoudt (als vergunningverlener). Wel werden er, ten gevolge van dezelfde denkwijze als hierboven beschreven in de jaren 2008-2011, door diverse wijzigingen van het Activiteitenbesluit Milieubeheer<sup>89</sup> steeds minder activiteiten vergunningplichtig en kan er met meldingen worden volstaan. Ook werd er in de jaren '90 van de vorige eeuw geëxperimenteerd met milieuconvenanten, die met 11 bedrijfstakken, IPO en VNG ter beperking van de

<sup>87</sup> Arbeidsomstandighedenwet 1999, Staatsblad 1999, 184, 18-03-1999, Tweede Kamer 25879, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 484, 29-11-2017, Tweede Kamer 34766.

<sup>88</sup> Arbeidsomstandighedenwet 1999, Memorie van Toelichting, 16-02-1998, Tweede Kamer 25879, nr.3.

<sup>89</sup> Activiteitenbesluit Milieubeheer, 19-10-2007, Staatsblad 2007, 415, laatstelijk gewijzigd 14-06-2019, Staatsblad 2019, 227.

milieubelasting door emissies, werden afgesloten en met bedrijfsinterne milieuzorg (Aalders, 1994). De convenanten werden in 2010 afgeschaft, deels omdat de doelstellingen waren behaald en deels omdat nieuwe EU-regelgeving dit niet langer mogelijk maakte<sup>90</sup>.

Er werd sterk de nadruk gelegd op de taak van het bedrijfsleven om door middel van zelfregulering (het opstellen van bindende regels door private partijen; bijvoorbeeld branchenormeringen, arbocatalogi) en zelfwerkzaamheid (proactief handelen binnen bestaande publieke regels, bijvoorbeeld vrijwillige al of niet gecertificeerde zorg- en beheerssystemen) aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gestalte te geven.

Over de voor- en nadelen van deze concepten bestaat veel discussie. De voorstanders wijzen vooral op de noodzakelijke hervorming van het openbaar bestuur en het herstel van vertrouwen tussen politiek en samenleving, terwijl de tegenstanders er vooral een verhulling van een bezuinigingsoperatie en van het terugtrekken van de overheid in zien (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2006). Critici wijzen er op dat er op de korte termijn weliswaar maatschappelijke voordelen van zelfregulering en zelfwerkzaamheid kunnen worden behaald, maar dat het uiteindelijke resultaat van deze operatie wel eens tegenvallend zou kunnen zijn omdat een en ander voortdurend ondergeschikt blijft aan economische factoren (Eisner, 2004). De resultaten zijn positiever wanneer bedrijven een groter eigenbelang bij het slagen van het concept hebben en het niet slechts inzetten om de overheid van het lijf te houden (Mascini, 2013). Een andere factor die de kans op succes van zelfregulering en zelfwerkzaamheid vergroot is het daarnaast en als aanvulling daarop bestaan van een robuust wettelijk systeem en een strikt systeem van toezicht en handhaving (Eijlander & van Gestel, 2001; N. Gunningham & Rees, 1997; Jongen & Swuste, 2012; Pearce & Tombs, 1990; Saurwein, 2011; Short & Toffel, 2010; Tombs & Whyte, 2010). Verder zijn er aanwijzingen dat het concept eigenlijk alleen geschikt is voor grotere bedrijven en dat middelgrote en kleine bedrijven onvoldoende in staat zijn dit instrument goed te hanteren (Genn, 1993).

Het gegeven dat zelfregulering en zelfwerkzaamheid het beste gedijen in samenhang met een gedegen overheidsinzet op regelgeving en toezicht/handhaving maakt een heldere en gebalanceerde afspraak over de rol van de overheid en de mate van zelfsturing en zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven noodzakelijk (van Vollenhoven, 2006). Een goede taakafbakening tussen overheid en bedrijfsleven is echter nooit tot stand gekomen (Dik et al., 2008; Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2014, 2017, 2018; van Vollenhoven, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011). Wat een en ander het er niet helderder op maakt is dat de overheid private normeringen en certificaties heeft “ge-echt” door ze in de wet- en regelgeving op te nemen (verplichte certificatie) en verder in beleidsregels naar private invullingen van doelvoorschriften (bijvoorbeeld arbocatalogi)<sup>91</sup> verwijst.

Veel toegepaste vormen van zelfregulering/zelfwerkzaamheid zijn zorgsystemen (Ministerie van Justitie, 2004), veiligheidsbeheerssystemen (VBS) (Europese Raad, 2012), private normering (Schaapman & Wilthagen, 1998) en certificatie (Eijlander, 2008; Eijlander, Evers, & van Gestel, 2003; Evers, 2002). Ook de introductie van doelvoorschriften in plaats van

<sup>90</sup> Tweede Kamer 28663, 53, 16-06-2010.

<sup>91</sup> Arbocatalogi zijn normstellende documenten, opgesteld door bedrijven of (meestal) hun branches of sectororganisaties, die uitvoerende regels stellen om aan de doelvoorschriften van de Arbowet te voldoen. Zij worden op het voldoen aan de wetgeving getoetst door het Ministerie van SZW.

middelvoorschriften maakt hier onderdeel van uit (Dorbeck-Jung, Oude Vrielink-van Heffen, & Reussing, 2005).

Ook in de wetgeving nemen veiligheidsbeheerssystemen, private normering en certificatie inmiddels een belangrijke plaats in. Voor de inrichting van het toezicht en de handhaving is dit een gegeven.

Wanneer de overheid zelfregulering wil stimuleren zal zij zo nodig ook moeten corrigeren en dus continu moeten toezien of de met de zelfregulering beoogde resultaten ook bereikt worden (Biezeveld, 2002). De belangen van de voorstanders van zelfregulering lopen immers lang niet altijd parallel met het algemeen belang. De overheid moet dus de randvoorwaarden stellen en die ook handhaven.

### 3) *Overheidsprojecten*

Achtereenvolgende kabinetten hebben in de jaren negentig van de vorige eeuw en in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw getracht sturing te geven aan de hierboven beschreven processen. Allereerst was dit het kabinet Kok I met het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) (Kabinet Kok I, 1994). Dit project had ten doel vereenvoudiging van de wetgeving (die zou te complex, te gedetailleerd, onvoldoende doorzichtig en niet altijd goed handhaafbaar zijn), versterking van de marktwerking en vermindering van concurrentiebeperkingen. Wetten die in eerste instantie tegen het licht werden gehouden waren de Arbeidsomstandighedenwet<sup>92</sup> (de verantwoordelijkheid en bijbehorende bevoegdheden moesten veel meer bij de werkgever en de werknemers van het individuele bedrijf worden gelegd) en het inrichtingen- en vergunningenbesluitbesluit Milieubeheer<sup>93</sup> (doel was het aantal vergunningplichtige inrichtingen met 50% te verminderen). Ook werd bezien of private normering en certificatie als alternatief voor overheidsregulering kon worden ingezet (Evers, 2002). Verder werd gestreefd naar vermindering van administratieve lasten en werd een onderzoek aangekondigd naar de mogelijkheden van deregulering van onder andere de arbeidsomstandighedenwetgeving, de milieuwetgeving en de machinerichtlijn<sup>94</sup> (Schaapman & Wilthagen, 1998).

Het kabinet Balkenende II volgde met het project Andere Overheid (PAO) (Kabinet Balkenende II, 2003). Dit project was gericht op het verbeteren van de dienstverlening door de overheid, het verminderen van de bureaucratie, het vergroten van openheid, transparantie en slagkracht, het terugdringen van de bestuurlijke drukte (Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005), verdergaande decentralisatie, meer interdepartementale samenwerking en het meer inzetten op zelfregulering. Ook werd gekeken naar het metatoezicht op inspecties (Bestuurlijke werkgroep Alders, 2005) en zelfstandige bestuursorganen en naar mogelijkheden tot het opheffen van diverse adviesraden. Een uitvloeisel van dit project was het project Eenduidig Toezicht (Kabinet Balkenende IV, 2006), dat mede tot stand kwam na een aangenomen Tweede Kamermotie, die de samenvoeging van alle Rijksinspecties verlangde (2e Kamer, 2005b). Dit project streefde naar een vermindering

<sup>92</sup> Arbeidsomstandighedenwet 1999, Staatsblad 1999, 184, 18-03-1999, Tweede Kamer 25879, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2017, 484, 29-11-2017, Tweede Kamer 34766.

<sup>93</sup> Inrichtingenbesluit Wet Milieubeheer, 1993, Staatsblad 1993, 50, 05-01-1993, vervallen per 01-10-2010, Staatsblad 2010, 144, 25-03-2010.

<sup>94</sup> De Machinerichtlijn is een Europese wet die eisen bevat waaraan machines bestemd voor de Europese markt moeten voldoen. De richtlijn bevat een groot aantal veiligheids- en gezondheidseisen en een klein aantal administratieve eisen. De landen in de Europese Unie zijn verplicht de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving. In Nederland is dat gedaan in de vorm van het Warenwetbesluit machines.

van de toezichtslast voor bedrijven met 25%, de vorming van inspectiedomeinen (ook een voor de chemische industrie (VROM-Inspectie, 2008), frontoffices en bedrijfsloketten en het opzetten van een inspectieraad, waarin de diverse Inspecteurs-Generaal zitting zouden nemen. Later ging dit project over in het Programma Vernieuwing Toezicht en werden de behaalde resultaten gerapporteerd (Inspectieraad, 2009). Gerapporteerd werden het bereiken van lastenreductie, kwaliteitsverbetering en betere samenwerking bij het toezicht. Het Programma Vernieuwing Toezicht werd door het Kabinet Balkenende IV tevens tot onderdeel van het Programma Vernieuwing Rijksdienst gemaakt (Ministerie BZK, 2007). Hierin werden als doelstellingen het realiseren van beter en minder verkokerd beleid en een kleinere en efficiëntere overheid benoemd. Er werden voor diverse departementen forse taakstellingen aangekondigd.

#### 4) *Resumé*

Het overheidsbeleid t.a.v. veiligheid en de wijzigingen daarin kunnen niet los worden gezien van de politiek/maatschappelijke, industriële, economische, bestuurlijke en sociologische ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan. Met name in de jaren 1980-2000 werden begrippen als overheid op afstand, het bevorderen van zelfregulering en zelfwerkzaamheid door het bedrijfsleven, het inzetten van private regulering in de vorm van normering, certificatie en accreditatie dominant in het publieke discours.

Vanuit de ontstaansgeschiedenis van wetgeving op het gebied van veiligheid nam de overheid van oudsher de rol op zich om de bevolking (zowel de algemene als de arbeidende) te beschermen tegen de gevaren die de toenemende industrialisatie met zich meebracht. In de jaren '80- '90 van de vorige eeuw voltrok zich in het denken over de verantwoordelijkheden ten aanzien van de arbeidsveiligheid een paradigmaverschuiving, waarbij de primaire verantwoordelijkheid voor de (arbeids)veiligheid verschoof van de overheid naar de werkgevers en werknemers. Velen menen dat het nooit gekomen is tot heldere afspraken over de rolverdeling tussen deze entiteiten. De zelfregulering en de zelfwerkzaamheid van het bedrijfsleven diende om dit te bereiken te worden bevorderd en de wet- en regelgeving diende daarop te worden aangepast. Instrumenten als zorgsystemen, beheerssystemen, certificatie en doelvoorschriften kwamen volop in de aandacht.

Achtereenvolgende kabinetten hebben in de jaren negentig van de vorige eeuw en in het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw getracht sturing te geven aan de hierboven beschreven processen door middel van het introduceren en uitvoeren van interdepartementale projecten (het project Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit 1994, het project Andere Overheid 2003 en het project Eenduidig Toezicht 2006).

Sterk benadrukt is dat het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf is om verantwoordelijkheid te nemen voor hun activiteiten en de maatschappelijke impact daarvan. Hiermee werd ingezet op het bevorderen van zelfwerkzaamheid door het bedrijfsleven.

Voorwaarde voor het slagen van zelfwerkzaamheid is het bestaan van een robuust wettelijk systeem, een heldere en gebalanceerde afspraak over de rollen van zowel de overheid als het bedrijfsleven en een strikt systeem van toezicht en handhaving. Verder zijn er aanwijzingen dat zelfwerkzaamheid alleen geschikt is voor grotere bedrijven en dat middelgrote en kleine bedrijven onvoldoende in staat zijn dit instrument goed te hanteren.



## Hoofdstuk 5

### Toezicht

#### 1) Inleiding

Een veel gebruikte definitie van toezicht luidt: “Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het zich daarna vellen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren” (2e Kamer, 2001; Algemene Rekenkamer, 1998; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Mertens, 2011). Centraal in deze definitie staat dat toezicht dient uit te gaan van vooraf gestelde eisen (wet- en regelgeving, normen). Daarnaast benadrukt de definitie het procesmatige karakter van toezicht (eerst informatie verzamelen, dan toetsen aan de norm, dan het vellen van een oordeel en tenslotte eventueel interveniëren). Tenslotte impliceert de definitie dat interveniëren (handhaving) onderdeel uitmaakt van het toezicht (er zijn veel discussies gevoerd over de vraag of het begrip handhaving onderdeel uitmaakt van het begrip toezicht of los daarvan moet worden gezien). Handhaving is conform de definitie de laatste fase van het toezichtsproces (Ruimschotel, 2014). De definitie is toepasbaar op allerlei verschillende vormen van toezicht. Deze dissertatie zal verder deze definitie hanteren.

Naast de hierboven beschreven definitie bestaan er nog een aantal formelere definities, die zich richten op het toezicht door de overheid. Zo wordt in de Aanwijzingen voor de Regelgeving<sup>95</sup> toezicht beschreven als “werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd”. De Hoge Raad<sup>96</sup> beschrijft toezicht als “het vanwege het openbaar gezag bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen, met het oog op de naleving der verordeningen van het bevoegd gezag uitgegeven”. Een definitie die meer ingaat op het doel en de functie van toezicht is: “Toezicht is gericht op het bevorderen van de uitvoering van wet- en regelgeving en overheidsbeleid met als doel de borging van het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening” (Robben, 2010).

Tenslotte bestaan er meer algemene en abstracte en met meer nadruk op de kwaliteit en de effectiviteit van het toezicht geformuleerde definities: “Toezicht is een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd en zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen en ten doel hebben gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden” en “toezicht is het kijken of het wel goed gaat, maar er ook voor zorgen dat het goed gaat” (Ruimschotel, 2014).

Ook ten aanzien van het begrip handhaving zijn nog een aantal definities in omloop. Voorbeelden daarvan zijn: “Handhaving is het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels, voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie” (Algemene Rekenkamer, 2002); “Handhaving is het door controle en het toepassen (of dreigen daarmee) van administratieve, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd”<sup>97</sup>; “Handhaven is de wettelijk gelegitimeerde

<sup>95</sup> Aanwijzingen voor de Regelgeving, 18-11-1992, Staatsblad 1992, 230, laatstelijk gewijzigd, 22-12-2017, Staatscourant 2017, 69426, artikel 5:35.

<sup>96</sup> Hoge Raad, 11 maart 1895, W 6637 en 28 oktober 1895, W 6734.

<sup>97</sup> Tweede Kamer 1980/1981, 16805, 1-2, pag. 5.

beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van de onder toezicht gestelde teneinde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon te bereiken” (Mertens, 2011) en “Handhaven omvat alle handelingen die gericht zijn op het bewerkstelligen van normconform gedrag” (Blomberg & Michiels, 1997). Voor de overzichtelijkheid wordt in deze dissertatie handhaving gezien als een integraal onderdeel van het begrip toezicht.

Een chronologisch overzicht van de aanwezige definities van toezicht en handhaving is gegeven in tabel 2.

Jaartal	Definitie	Bron
1895	Het vanwege het openbaar gezag bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen, met het oog op de naleving der verordeningen van het bevoegd gezag uitgegeven.	Hoge Raad
1980	Handhaving is het door controle en het toepassen (of dreigen daarmee) van administratieve, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen bereiken dat algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.	Tweede Kamer
1992	Werkzaamheden die door of namens een bestuursorgaan worden verricht om na te gaan of voorschriften worden nageleefd.	Aanwijzingen voor de regelgeving
1997	Handhaven omvat alle handelingen die gericht zijn op het bewerkstelligen van normconform gedrag	Blomberg en Michiels
1998	Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet en het zich daarna vellen van een oordeel daarover, en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.	Algemene Rekenkamer, Commissie Holtslag, Tweede Kamer, Mertens
2002	Handhaving is het zorgdragen voor de naleving van rechtsregels, voor zover die zorg bestaat uit het uitoefenen van toezicht en/of het toepassen van een sanctie.	Algemene Rekenkamer
2010	Toezicht is gericht op het bevorderen van de uitvoering van wet- en regelgeving en overheidsbeleid met als doel de borging van het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en de publieke dienstverlening.	Robben
2011	Handhaven is de wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van de onder toezicht gestelde teneinde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon te bereiken.	Mertens
2014	Toezicht is een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in samenhang met elkaar worden uitgevoerd en zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inzichtelijke keuzen en ten doel hebben gestelde doelen te realiseren en te verantwoorden.	Ruimschotel
2014	Toezicht is het kijken of het wel goed gaat, maar er ook voor zorgen dat het goed gaat.	Ruimschotel

Tabel 2 Definities toezicht en handhaving

In de praktijk bestaat er een aantal verschillende vormen van toezicht wanneer wordt gezien in welk domein het toezicht wordt gehouden. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen publiek-privaat toezicht (bijvoorbeeld overheidstoezicht op bedrijven, ook wel verticaal of extern toezicht genoemd), publiek-publiek toezicht (bijvoorbeeld toezicht van de centrale overheid op decentrale overheden, toezicht door de Algemene Rekenkamer), privaat-privaat toezicht (bijvoorbeeld toezicht door raden van toezicht in bedrijven en andere organisaties, toezicht door accountants, toezicht door certificerende instellingen, audits binnen organisaties,) en privaat-publiek toezicht (toezicht door de Tweede Kamer op de Regering) (Robben, 2010; Ruimschotel, 2014; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Deze dissertatie richt zich verder alleen op het toezicht door de overheid. Daarbinnen

bestaan ook diverse vormen van toezicht, zoals bijvoorbeeld het toezicht gericht op de naleving van wet- en regelgeving en het toezicht op het waarborgen van de vrije markt, vrije mededinging, toezicht op banken, toezicht door de politie, bescherming van consumentenbelangen en van de privacy, en dergelijke. Deze dissertatie richt zich alleen op het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven (en daarbinnen met name op het gebied van de procesveiligheid).

Er houdt zich een aantal disciplines met diverse aspecten van toezicht bezig, zoals rechten, criminologie, bestuurskunde en organisatiekunde. Gezien het centrale thema van deze dissertatie (de invulling door de overheid van haar rol als toezichthouder en handhaver) ligt het voor de hand de bestuurskundige benadering te hanteren.

## *2) Functie en belang van (overheids)toezicht*

Overheidstoezicht is onderdeel van een breder systeem van de instrumentenmix die de overheid tot zijn beschikking heeft: wet- en regelgeving, beleid, uitvoering, het verstrekken van middelen, toezicht (en handhaving). Daarmee is ook een verband gelegd tussen sturing en beleid enerzijds en toezicht anderzijds (2e Kamer, 2005a). De inrichting van het overheidstoezicht moet dus congruent zijn aan de besturingsrelatie van de overheid ten aanzien van de onderhavige sector (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Helderma & Honingh, 2009; Mertens, 2006). Overheidstoezicht heeft een functie in deze bredere context (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013).

Overheidstoezicht dient de publieke zaak en bevordert het functioneren van de democratische samenleving (Ruimschotel, 2014) en is dientengevolge een onderdeel van de checks and balances van de maatschappij (Ministerie VWS, 2012). Het borgt het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en heeft daarmee een belangrijke functie (Grimmelikhuijsen, Bouwman, & de Vries, 2020). Door de ontwikkelingen zoals beschreven in hoofdstuk 4, waarbij meer nadruk kwam te liggen op zelfregulering en zelfwerkzaamheid, zijn vormen van horizontaal privaat toezicht (bedrijfsinterne auditing, toezicht door certificerende instellingen en verzekeraars, toezicht door ketenpartners) sterk gegroeid. Het overheidstoezicht kan complementair zijn aan deze andere vormen van toezicht, kan daarvan gebruik maken, maar daar nooit volledig door worden vervangen (Algemene Rekenkamer, 2008; Eijlander, 2002; Helderma & Honingh, 2009; Mein et al., 2009; Wijnker & van der Velde, 2020).

Overheidstoezicht confronteert de onder toezicht gestelden met de norm zoals die is neergelegd in de wet- en regelgeving. Ten opzichte van de onder toezicht gestelden is het toezicht dus altijd kritisch en levert het andere zienswijzen en tegenargumenten op (Mertens, 2011). Overheidstoezicht is dus per definitie omstrede en wekt tegenstrijdige verwachtingen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Met het zetten van de norm trekt de overheid een streep. Ze verwacht dat de onder toezicht gestelden zich daaraan houden. Het toezicht moet deze naleving waarborgen. Wanneer het toezicht faalt wordt het vertrouwen van de maatschappij in de overheid aangetast (Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp, 2001).

De belangstelling voor toezicht, het aantal toezichthouders en de hoeveelheid uitgevoerd toezicht is de laatste tijd enorm gestegen. Maar deze uitbreiding is vooral te zien in het zogenaamde markttoezicht en niet in het nalevingstoezicht op bedrijven. De groei wordt veroorzaakt door de toenemende privatisering en marktwerking (regulering vooraf wordt

vervanging door toezicht achteraf) (Braithwaite, 2008; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013).

Over de hoeveelheid toezicht die door de overheid bij het nalevingstoezicht moet worden ingezet wordt al jaren gediscussieerd (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Het bedrijfsleven en de werkgeversorganisaties pleiten voor vermindering van de “toezichtslast”. Omwonenden, werknemersorganisaties en de milieubeweging pleiten juist voor meer toezicht. Ook na ongevallen, incidenten en rampen wordt de roep om meer toezicht vanuit de maatschappij luider, maar tegelijkertijd is er een maatschappelijke beweging die vindt dat de overheid moet terugtreden en dat wet- en regelgeving kan worden gedereguleerd (zie ook hoofdstuk 4) (Ministerie VWS, 2012; Stichting Maatschappij en Veiligheid, 2016). Deze twee bewegingen leiden dan ook tot het verschijnsel dat wordt aangeduid met het begrip “toezichtsparadox”: Enerzijds is er dus het streven naar een compactere overheid met minder regeldruk en meer verantwoordelijkheid voor het veld en de burgers, maar zodra zich incidenten voordoen klinkt de roep om strengere toezicht en doeltreffende handhaving.

Vooral na incidenten wordt er vaak voor gepleit om het toezicht strenger te maken en met meer sanctionerende bevoegdheden uit te rusten. Ook wordt het toezicht bekritiseerd omdat men het incident niet heeft kunnen voorkomen. Maar alleen toezicht houden na incidenten is niet goed mogelijk. Toezicht dient gedurende langere tijd en planmatig te worden ingezet. Door politieke ad-hoc sturing raakt dit gemakkelijk op de achtergrond (Hoogenboom, Bakker, & Pheijffer, 2005).

Zij die pleiten voor minder toezicht doen dit voornamelijk met verwijzingen naar inefficiëntie, bureaucratie, de uitholling van de eigen verantwoordelijkheden van de onder toezicht gestelden, de ervaren administratieve last en het gevaar van stapeling van toezicht (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Aan toezicht wordt zelfs een universeel vermogen tot zelfvermenigvuldiging toegedicht (Steenhuizen & v.d. Voort, 2012). Woorden als zelfrijzend bakmeel en institutionele spaghetti worden dan gebruikt (van Waarden, 2006).

De overheid heeft ten aanzien van het nalevingstoezicht nieuwe uitgangspunten geformuleerd: uitgaan van vertrouwen, het realiseren van meer effect en het bezorgen van minder “last” (zie ook hoofdstuk 4) (Project Vernieuwing Toezicht, 2009). Overheidsprogramma’s gingen uit van het verminderen met 25% van de inspectiedruk (Kabinet Balkenende IV, 2006; Ministerie BZK, 2007; Project Vernieuwing Toezicht, 2009). Ook werd het woord “toezichtsvakantie” in de discussie geïntroduceerd. Deze toezichtsvakantie was bedoeld voor bedrijven waarvan kwam vast te staan dat zij hun naleving goed op orde hadden. Daar zou dan tegenover staan dat zij minder vaak of minder diep zouden worden geïnspecteerd (2e Kamer, 2005a; Mertens, 2011). Overheidsmedewerkers dienden zich verder klantvriendelijker op te stellen en zich naar bedrijven toe te gedragen als adviseur en meedenker. De cafébrand in Volendam in 2001 heeft overigens laten zien waartoe dit kan leiden (Commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001, 2001). Een en ander ging gepaard met forse taakstellingen<sup>98</sup> op de toezichts- en uitvoeringsorganisaties, waardoor het vertrouwen in toezicht is afgenomen (Algemene Rekenkamer, 2013). In dit alles heeft sterk de nadruk gelegen op minder “last”, terwijl het thema “meer effect” nauwelijks aandacht heeft gekregen (Mertens, 2008, 2011).

---

<sup>98</sup> Het kabinet Balkenende IV besloot in 2010 tot een korting van Euro 231 miljoen op alle departementen. Vervolgens besloot het Kabinet Rutte I voor de periode 2013-2015 tot een korting van 1,5% per departement. Tenslotte werd in 2012 in het Lenteakkoord een korting van Euro 875 miljoen vastgelegd en door het Kabinet Rutte II vanaf 2016 tot een korting van Euro 1,1 miljard structureel.

### 3) *(Overheids)toezicht in een veranderende samenleving*

De samenleving verandert in een redelijk snel tempo. Ze beweegt weg van een hiërarchisch gestructureerde maatschappij naar een meer horizontaal georganiseerde maatschappij: de zogenaamde netwerksamenleving. Door diverse technologische ontwikkelingen worden we geconfronteerd met nieuwe risico's. Er is sprake van een toezichtsparadox, waarin de samenleving om zich verder te kunnen ontwikkelen minder regels, minder overheid en meer eigen verantwoordelijkheid wil (zie ook hoofdstuk 4). Maar zodra er zich incidenten voordoen wordt door dezelfde samenleving geëist dat verantwoordelijk bestuurders consequenties aanvaarden en wordt er geroepen om meer en strenger toezicht. Ook wordt er dan gegrepen naar nieuwe wetgeving en meer regels (de risico-regelreflex).

Bij dit alles wordt de vraag opgeroepen of het klassieke toezicht nog wel adequaat is in dit nieuwe krachtenveld (Inspectieraad, 2016). De afgelopen decennia waren de volgende drie oriëntaties ten aanzien van het toezicht dominant:

- Nadruk op lasten en kosten, waarbij het terugdringen van de administratieve en financiële lasten voor de overheid en de onder toezicht staande sectoren centraal stonden;
- Nadruk op de naleving van wet- en regelgeving en daarop gerichte handhavingssinterventies;
- Nadruk op de politiek en bestuurlijke functie, met als uitgangspunt dat het toezicht een verlengstuk is van bestuur en beleid en bewaakt dat vastgesteld beleid daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Deze oriëntaties zijn weliswaar relevant en legitiem, maar te beperkt om adequaat te kunnen blijven inspelen op de snelle technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Ze hebben te weinig oog voor de meerwaarde en opbrengsten van toezicht, inclusief de bijdragen aan het borgen of realiseren van publieke belangen. Verruiming van het perspectief is dus nodig. Daarbij dienen centraal te komen staan het dienen van publieke belangen, het expliciteren van maatschappelijke opbrengsten, het inspelen op de governancestructuur van de onder toezicht staande sectoren en het vorm geven aan de reflectieve functie van het toezicht (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013).

Ook binnen de gemeenschap van Rijksinspecties wordt over deze problematiek gediscussieerd en wordt tot de conclusie gekomen dat het toezicht in de toekomst zich meer moet gaan richten op het publiek belang bij toezicht, dat de signalerende en agenderende rol van toezichthouders moet worden versterkt, dat toezichthouders actief en transparant naar buiten moeten treden, verder moeten professionaliseren en dat de onafhankelijke positie beter moet worden verankerd (Inspectieraad, 2016, 2017b, 2019b). Er moet een proactieve maatschappelijke communicatiestrategie komen, de zichtbaarheid en de openheid moeten worden ingezet en er moet worden deelgenomen aan het publieke debat (Inspectieraad, 2016, 2019b). Voor een verdere professionalisering van het toezicht is het van belang dat de inspectiepraktijk in verbinding wordt gebracht met de wetenschap (Inspectieraad, 2018). Kennisdeling is hierbij van essentieel belang.

### 4) *De relatie met wet- en regelgeving*

Zoals eerder opgemerkt is toezicht in eerste instantie het verzamelen van informatie en het toetsen daarvan aan een norm. Bij nalevingstoezicht wordt deze norm gegeven door middel

van wet- en regelgeving. Het zal duidelijk zijn dat de mogelijkheid om goed toezicht te houden daarmee afhankelijk is van de kwaliteit van deze wet- en regelgeving. Om dit alles goed inzichtelijk te maken heeft de overheid op basis van de gedragswetenschappen een analysemodel bestaande uit 11 dimensies opgesteld. Met elkaar zijn deze 11 dimensies bepalend voor de mate van naleving van wet- en regelgeving. Dit model is bekend geworden onder de term “Tafel van 11” (Ministerie van Justitie, 2006); (Ruimschotel, 2014). De 11 factoren kunnen de sterke en zwakke kanten van wet- en regelgeving weergeven en bieden daarmee inzicht in de kansen dat de wet- en regelgeving succesvol zal worden nageleefd en dat toezicht op basis van deze wet- en regelgeving goed kan worden uitgevoerd. Het model wordt binnen de overheid voornamelijk toegepast bij wijziging van bestaande wetgeving of bij nieuwe wetsontwerpen (door het uitvoeren van de zogenaamde nalevings-, toezichts- en handhavingstoets). In 2017 publiceerde het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een gedragsanalysetool onder de naam Interventiecompas. Ook deze tool is gebaseerd op de gedragswetenschappen, is bedoeld voor professionals die streven naar goed werkende wetgeving en helpt hen inzicht te verkrijgen in gedragingen van doelgroepen waarop wetgeving van toepassing is en welke oorzaken dit gedrag bepalen (Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid, 2017). Dit alles houdt de erkenning in dat niet alleen toezicht de naleving bevordert, maar dat ook de aard en kwaliteit van de wetgeving hierop van grote invloed is (Mertens, 2011).

In de wet- en regelgeving wordt steeds meer gebruik gemaakt van open normen en doelvoorschriften. Enerzijds geeft dit de toezichthouder de ruimte om in de praktijk tot nadere invulling en precisering van de norm of het voorschrift te komen, maar anderzijds geeft het de toezichthouder weinig zekerheid wat precies de passende invulling is (Mertens, 2011; Pasma, 2015). Dichte normen (of middelvoorschriften) zijn op zich efficiënt. Zij verschaffen immers duidelijkheid over wat er van de onder toezicht gestelde wordt verlangd. Discussies daarover worden door de norm of het voorschrift zelf beslecht. Open normen of doelvoorschriften maken het moeilijker. De onder toezicht gestelde is in eerste instantie zelf aan zet. De toezichthouder heeft het lastiger. Hij of zij wordt hierdoor meer aangesproken op communicatievermogen en inhoudelijk gezag (Wiering et al., 2021).

### 5) Soorten toezicht

Van oudsher was het regelgeleid toezicht van belang. Vooral bij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die voornamelijk bestond uit middelvoorschriften paste dit goed. Nadeel van deze vorm van toezicht is dat alleen wordt gekeken naar de uiterlijke verschijningsvormen van het gedrag van een bedrijf en niet naar hoe dit gedrag verankerd is. Het heeft de neiging te leiden tot organisaties die zich laten leiden door de toezichthouder en zijn/haar bevindingen tijdens inspecties. Vertoont het bedrijf nu zelf proactief gedrag of gedraagt men zich zo omdat de toezichthouder erom vraagt of dat het van de wetgever moet (Mertens, 2011)?

Daarnaast is er het opbrengstgeoriënteerd toezicht. Deze vorm van toezicht veronderstelt dat de prestaties van de onder toezicht staande organisatie duidelijk en goed waarneembaar zijn, bijvoorbeeld aan de hand van prestatie indicatoren. Het wordt voornamelijk gebruikt in het onderwijs en de gezondheidszorg (Mertens, 2011).

Bij een derde vorm van toezicht worden de besturingssystemen of beheerssystemen van de bedrijfsorganisatie als aangrijppingspunt voor het toezicht gebruikt (de Bree, 2010). Deze vorm

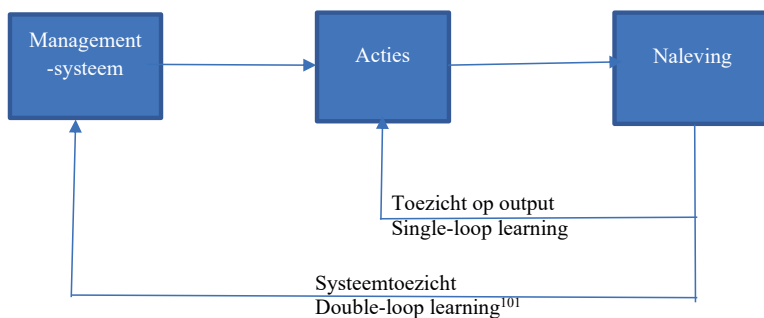
van toezicht wordt aangeduid met de term systeemtoezicht (Helderman & Honingh, 2009, 2010; Mertens, 2011). Het wordt voornamelijk gebruikt bij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die gebaseerd is op doel- en zorgplichtbenaderingen (VROM-inspectie, 2009). Aangezien deze vorm van wet- en regelgeving zich in een toenemende populariteit mag verheugen heeft ook systeemtoezicht een grote vlucht genomen.

Gezien het toenemende belang was er ook behoefte aan het opstellen van definities teneinde er zeker van te zijn dat goed kon worden geduud waarover de discussies over deze vorm van toezicht precies handelden.

Een systeem is het samenhangend geheel van processen en procedures, dat dient om producten of resultaten (output) van voldoende kwaliteit te bereiken. Een systeem kan bestaan uit een combinatie van enkele processen en procedures, een al dan niet gecertificeerd zorgsysteem of een managementsysteem gericht op naleving.

Een definitie van systeemtoezicht luidt dan: “Systeemtoezicht is al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen bij organisaties wordt vastgesteld; dit door auditachtige<sup>99</sup> onderzoeken gecombineerd met reality checks<sup>100</sup> uit te voeren” (Helderman & Honingh, 2009; Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008). Hierbij kan informatie van de onder toezicht staande organisatie en/of van derden worden meegenomen. Een andere definitie luidt: “Systeemtoezicht is dan het toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf” (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008). Eenvoudiger geformuleerd is “systeemtoezicht het verticale toezicht door de overheid dat gebruik maakt van interne borgingsystemen binnen organisaties of sectoren”.

Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven:



Figuur 7 Systeemtoezicht (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008)

Als voordelen van systeemtoezicht worden genoemd (de Bree, 2010; Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008):

<sup>99</sup> Een audit is een systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd proces voor het verkrijgen van bewijsmateriaal en het objectief beoordelen daarvan om vast te stellen in welke mate aan de auditcriteria is voldaan (conform NEN-ISO-EN 19011).

<sup>100</sup> Een reality-check is onderdeel van de audit in het kader van het systeemtoezicht en is gericht op de validering van de auditresultaten in de praktijk.

<sup>101</sup> Zie voor de betekenis van single-loop en double-loop learning: (Argyris & Schoen, 1978).

- Het heeft een voorspellende waarde, doordat het aangrijpt bij de achterliggende oorzaken van risico's in plaats van bij het toevallig goede of foute eindproduct;
- Het geeft de toezichthouder een bredere kijk op de onder toezicht staande organisatie;
- Het kan een efficiëntere uitvoering aan het toezicht geven en dus goedkoper zijn;
- Het sluit beter aan op “moderne” wetgeving;
- Het bevordert de zelfwerkzaamheid van de onder toezicht staande organisaties, bevordert hun leercyclus en zet hen aan tot een structurele borging van de regelnaleving.

Het kan daarentegen bij een niet juiste toepassing of bij de toepassing bij organisaties die de eigen verantwoordelijkheid niet aankunnen tot te veel vrijheid van die organisaties leiden en daarmee tot vormen van non-compliance leiden.

Systeemtoezicht leidt niet altijd tot een vermindering van de toezichtslast, het verschuift de toezichtslast gedeeltelijk van de toezichthouder naar de onder toezicht gestelden en het kan niet zonder realitychecks. Het is dus de vraag of die combinatie van systeemtoezicht en meer klassieke vormen van toezicht wel goedkoper zal zijn, zeker wanneer niet de kosten maar de kwaliteit voorop wordt gesteld (Michiels & Paul, 2010).

Door de hierboven genoemde voordelen mag systeemtoezicht zich de afgelopen decennia verheugen in een toenemende belangstelling en wordt meer en meer toegepast door diverse overheidsinspecties (Ministerie VWS, 2012). Dit hangt samen met het gegeven dat de wet- en regelgeving meer en meer uitgaat van doel- en zorgbepalingen en er meer en meer doelvoorschriften in worden opgenomen. De verantwoordelijkheid voor naleving van wet- en regelgeving komt hierdoor steeds meer bij bedrijven zelf te liggen (Project Vernieuwing Toezicht, 2009).

Essentieel voor het systeemtoezicht is dat er een vastgelegd systeem is. Er zijn veel verschillende vormen van een dergelijk systeem, al naar gelang de onderhavige processen of problematiek (kwaliteitssysteem, zorgsysteem, beheerssysteem, (veiligheids)managementsysteem). Het systeem dient goed in de organisatie verankerd en een levend document te zijn. Een dergelijk systeem is vooral een communicatiemiddel, zowel intern als extern (Mertens, 2011). Bij de beoordeling of een dergelijk systeem goed genoeg is dient een en ander aan een norm te worden getoetst (bijvoorbeeld een ISO-norm<sup>102</sup> of een NTA<sup>103</sup>, een certificatie van een systeem kan hierbij een hulpmiddel zijn). Een systeem heeft meestal een empirische component (weergave feitelijke situatie) en een normatieve component (gewenste toestand).

Systeemtoezicht kan zich niet beperken tot toezicht op de systemen, maar daarnaast dienen er zogenaamde reality checks te worden gedaan. Dit houdt verband met het besef dat het (papieren) besturings- of beheerssysteem niet noodzakelijkerwijs de werkelijkheid behoeft weer te geven (de problematiek van de “papieren tijger”). Bovendien is de beoordeling door de toezichthouder van een dergelijk systeem niet eenvoudig. Essentiële te beantwoorden vragen zijn hierbij: worden de juiste normen gehanteerd, wordt het functioneren van de organisatie juist weergegeven, is het systeem in lijn met de stand van de kennis, wat is de garantie dat het systeem het feitelijk gedrag van de organisatie weergeeft (Wiering et al., 2021)?

<sup>102</sup> ISO staat voor International Standard Organisation (bijvoorbeeld ISO 31010).

<sup>103</sup> NTA staat voor Nederlandse Technische Afspraak (bijvoorbeeld NTA 8620:2016)

De vraag is of systeemtoezicht universeel toepasbaar is. Het denken in termen van één oplossing voor de vormgeving van het toezicht doet onrecht aan de gevarieerdheid van de werkelijkheid en is daarom onverantwoord (Helderman & Honingh, 2009, 2010; Mertens, 2011).

Voor bedrijven die niet of onvoldoende proactief zijn in het omgaan met de eigen verantwoordelijkheid is de nadruk op systeemtoezicht waarschijnlijk niet geschikt (Ale & Mertens, 2012). Er moet minimaal een zeker organiserend en zelfregulerend vermogen in een sector of organisatie aanwezig te zijn wil systeemtoezicht zinvol zijn (Inspectie Verkeer en Waterstaat, 2008; VROM-Inspectie, 2008).

Wanneer de onder toezicht gestelde een direct belang heeft bij het beheersen van de risico's is de kans op betrouwbare en effectieve interne borgingssystemen het grootst (Helderman & Honingh, 2009, 2010).

Grote bedrijven kunnen bij dit alles een voorbeeld zijn voor andere (kleinere) bedrijven in een sector, zij kunnen een level-playing field bieden en free-riders weren (zie hoofdstuk 1, paragraaf 2.3.2). Voor bedrijven die dit alles niet kunnen internaliseren blijven bestaande gedetailleerde regels, normen en voorschriften belangrijk (Ale & Mertens, 2012). Er heerst overigens nog onzekerheid over nut en noodzaak van het concept van systeemtoezicht, met name door de grote verschillen in de toepassing ervan in diverse sectoren (Biezeveld, 2010; de Bree, 2010; Helderman & Honingh, 2009, 2010).

De kenmerken van systeemtoezicht faciliteren op hun beurt de opkomst van begrippen als risicogestuurd toezicht en informatiegestuurd toezicht.

Bij risicogestuurd toezicht wordt de mate waarin toezicht wordt gehouden bepaald op basis van een risicoschatting en richt men zich verder alleen op de door deze schatting herkende grotere risico's (Berden & Meinster, 2010; van Wingerde, Mascini, & Barth, 2018). Met risicogestuurd toezicht kunnen, daar waar de kans op een slechte naleving groot is en/of het effect van een slechte naleving negatief is, de belangrijkste prioriteiten in het toezicht worden gelegd. Het faciliteert dus een afweging waar en hoe schaarse middelen (tijd en geld) moeten worden ingezet. Het risicogestuurde systeemtoezicht is een populaire vorm van toezicht geworden, die niet alleen in Nederland maar ook internationaal wordt gepropageerd (OECD, 2014). Overigens kent de toepassing van risicogestuurd toezicht ook diverse valkuilen (Baldwin & Black, 2016; Black, 2005; Black & Baldwin, 2010). Zijn de risico's wel goed bekend, zijn de risico's wel meetbaar, is men niet bezig met de risico's van gisteren, wordt het blikveld van de toezichthouder niet teveel vernauwd, etc. (de Wolf & Honingh, 2014)? Verder zijn er in de praktijk van elkaar verschillende interpretaties over wat risicogestuurd toezicht is, wordt er veel over gediscussieerd en worden veel plannen gemaakt, maar blijven praktische toepassingen achter (Helsloot & Scholtens, 2014).

De inzet bij het informatiegestuurd toezicht is om bij het toezicht slimmer en beter gebruik te maken van beschikbare gegevens. Een goede informatievoorziening is hierbij van belang. Bronnen van informatie worden dan gecombineerd en geanalyseerd om tot betere afwegingen te komen. Door de recente exponentiële stijging van de hoeveelheid beschikbare gegevens wordt informatiegestuurd toezicht in de toekomst kansrijk geacht.

## 6) *Handhaven en/of gedogen*

Wanneer in het toezichtsproces tot het oordeel wordt gekomen dat er sprake is van overtreding van de wet- en regelgeving is de fase van handhaving aangebroken. Er staat dan een scala aan bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten ter

beschikking (Mertens, Muller, & Winter, 2015; Michiels & Muller, 2006), waaronder waarschuwing, aanwijzing, eis tot naleving, bestuurlijke boete, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, bestuurlijke strafbeschikking, proces-verbaal, stillegging van activiteiten, intrekking van de vergunning, exploitatieverbod.

In de praktijk wordt er echter lang niet altijd handhavend opgetreden, maar wordt de overtreding, soms langdurig, gedoogd (Commissie onderzoek cafebrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001, 2001; Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2012, 2013b). Tot aan het eind van de jaren '90 was handhaving vaak het sluitstuk (Algemene Rekenkamer, 2005; Michiels, 2005). Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat er geen algemene handhavingsplicht bestaat. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid. Dit leidde tot het gegeven dat er vaak werd gedoogd, vooral bij wet- en regelgeving op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Ook tijdelijk gedogen werd in samenhang met afspraken om tot een stapsgewijze verbetering te komen vaak ingezet. Dit proces kon soms jaren duren (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013b; van den Heuvel, 1993, 1998).

Gedogen werd gezien als een smeermiddel in de samenleving. Dientengevolge was er dus sprake van een handhavingstekort (Algemene Rekenkamer, 2005; Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Michiels, 2005). Er werd dan ook gepleit voor een cultuuromslag bij de diverse toezichhoudende inspecties om zich veel meer op hun handhavinge taken te gaan richten (van Wingerde & Huisman, 2010). Hiertoe werd de Stuurgroep Handhaven op Niveau<sup>104</sup> ingesteld. De gebeurtenissen in Enschede (Commissie Onderzoek Vuurwerkramp, 2001) en Volendam (Commissie onderzoek cafebrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001, 2001) fungeerden als katalysator. De commissies vonden integratie en schaalvergroting (teneinde voldoende massa te creëren, eenheid te bevorderen en tot een cultuuromslag te komen) nodig (Bressers, de Bruijn, Fikkers, & Stapersma, 2006). Gedogen wordt nu meer en meer gezien als een bedreiging voor de rechtsorde en schadelijk voor de nalevingsbereidheid (Eijlander, 2002). Zonder effectieve en geloofwaardige handhaving is er geen gegarandeerde redelijke mate van naleving. Handhaving is dus noodzakelijk, maar niettemin vaak een sluitpost van regelgever en bestuur (Michiels & Muller, 2006).

Een knelpunt bij bestuurlijke handhaving is vaak de terughoudendheid bij het regionale politieke bestuur, dat terugschrikt voor stevige sancties. Men maakt dan vaak een afweging met andere belangen (economie, werkgelegenheid) en besluit dan niet op te treden (Aalders, 1980; Aalders, Korrel, & Uylenburg, 1997). Ook wanneer er in eerste instantie wel is gesanctioneerd worden toch opgelegde dwangsommen niet geïnd (Michiels, Niemeijer, Nijenhuis, & van Buuren, 1994).

Met name ten aanzien van vergunningen is er vaak sprake van een samenloop van vervallen en geldende, verouderde en onnaleefbare vergunningen en een traag lopend proces van wijzigingen en actualisaties. Hierdoor is een effectieve handhaving bij voorbaat welhaast onmogelijk (Hoogenboom et al., 2005).

### *7) Effect van handhaving op naleving*

Handhaving is een belangrijke voorwaarde voor wetsnaleving (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007). Wanneer controle op de naleving van regels ontbreekt of wanneer niet

<sup>104</sup> Besluit instelling Stuurgroep Handhaven op Niveau, 2000, 29-11-2000, Staatscourant 2000, 234, laatstelijk gewijzigd 14-10-2003, Staatscourant 2003, 209.

effectief en niet sanctionerend wordt opgetreden tegen overtredingen wordt tevens gelegenheid gegeven tot het ongestraft plegen van delicten. Effectieve handhaving kan ook bijdragen aan een hogere mate van norminternalisatie (Mendeloff & Gray, 2005). Vrijwillige naleving blijkt namelijk mede afhankelijk van de intensiteit waarmee de handhaving zich richt op regelovertreeders (W. B. Gray & Scholz, 1993). Worden deze niet aangepakt dan heeft dat een negatieve invloed op de acceptatie van de norm, hetgeen een begin kan zijn van regelvervaging (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007).

Maar het effect van handhaving is daarnaast sterk afhankelijk van het interactieve proces tussen handhaver en de onder toezicht gestelde (de Winter & Hertogh, 2020; Hutter, 1989). Daarbij dient te worden aangetekend dat niet de feitelijke pakkans, maar de beleefde pakkans van belang is (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007) en dat er geen relatie is tussen naleving en de zwaarte van de sanctie (Braithwaite & Makkai, 1991; W. B. Gray & Scholz, 1991; Hertogh, Bantema, Weijers, Winter, & de Winter, 2018; van Erp, Huisman, van der Bunt, & Ponsaers, 2008). Daarentegen is de kans op imagoschade wel van groot belang (Huisman, 2001).

### 8) *Handhavingsstijlen*

Er worden in de praktijk vele stijlen van handhaving gehanteerd. Dilemma's hierbij zijn of de handhaver strikt de regels moet volgen of moet onderhandelen met de onder toezicht gestelde, afstandelijk en zakelijk moet zijn of begrijpend en meelevend, repressief of coöperatief, uitgaan van wantrouwen of vertrouwen, transparant of discreet, zich onafhankelijk of afhankelijk opstellen, etc. (N. Gunningham, 2010; Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007; Klerks & Robben, 2012).

Enerzijds is er het samenwerkingsmodel. Dit model wordt gekenmerkt door aspecten als betrokkenheid, medewerking, het geven van waarschuwingen vooraf, een preventief uitgangspunt, het bestaan van gelijkwaardige partijen en vertrouwen. Maatregelen en sancties worden beschouwd als mislukking van het model. Het model heeft een laag democratisch gehalte, een hoog collusierisico<sup>105</sup> en laag corruptierisico. Anderzijds is er het criminaliseringsmodel. Dit model wordt gekenmerkt door aspecten als afschrikking, het geven van waarschuwingen achteraf, een repressief uitgangspunt, vergelding, het bestaan van niet-gelijkwaardige partijen en wantrouwen. Maatregelen en sancties worden beschouwd als kracht van het model. Het model heeft een hoog democratisch gehalte, een laag collusierisico en een hoog corruptierisico (G. C. Gray, 2006; N. Gunningham, 1987).

Er zijn in grote lijnen drie opvattingen over hoe met de hierboven beschreven dilemma's om te gaan (Baldwin & Black, 2007; Hutter, 1989). Aan de ene zijde van het spectrum staan zij die menen dat er moet worden vastgehouden aan een strikte hantering van de regels, streng handhaven en straffen (Pearce & Tombs, 1990). Aan de andere zijde van het spectrum is men van opvatting dat er juist belang moet worden gegeven aan zaken als onderhandelen, begeleiden en adviseren (Nielsen, 2007). Tenslotte zijn weer anderen die vinden dat handhavers afhankelijk van de situatie moeten kunnen schakelen tussen de diverse stijlen teneinde zo effectief mogelijk te kunnen zijn (Braithwaite, 1985; Hawkins, 1990; Kagan, 1989). Deze stijl wordt geduid met de term "flexibele beantwoording". Overigens kan hierbij worden opgemerkt dat een voorwaarde voor het kunnen toepassen van deze stijl is dat de wetgeving die aan de basis van de handhaving ligt zodanig is ingericht dat flexibele

<sup>105</sup> Collusie staat voor samenspannen, een bedrieglijke verstandhouding hebben (van den Heuvel, 1998), 2, 6, 12-13, 15.

beantwoording mogelijk is (zie dit hoofdstuk, paragraaf 4) (Aalders & Wilthagen, 1997; Ayres & Braithwaite, 1992; N. Gunningham, 2010; Huisman & Beukelman, 2007).

Het geheel van wetgeving die flexibele beantwoording mogelijk maakt en de vertaling ervan naar de toezichts- en handhavingspraktijk wordt aangeduid met de term “responsive regulation”. Hierbij wordt de wijze waarop wordt gereageerd op regelovertreding afgestemd op de houding en de beweegredenen van de overtreder (de Winter, 2019).

“Zacht” optreden kan werken als de onder toezicht gestelden de redelijkheid van de regels accepteren, de autoriteit van de handhaver accepteren en open staan voor adviezen. Er komt meer ruimte voor maatwerk en voor vrijwillige naleving (Huiskers-Stoop, 2015; Huiskers-Stoop & Gribnau, 2019). Als nadelen kunnen worden aangemerkt dat het gevaar bestaat dat bepaalde bedrijven worden bevoordeeld en dat handhavers worden ingekapseld en hun objectiviteit verliezen. Ook is er het gevaar dat het vertrouwen ten onrechte gegeven is. Er dreigt dan collusie, te veel uitwijkmogelijkheden en de beoogde effecten blijven uit. Bij “hard” optreden wordt willekeur voorkomen en is de onafhankelijkheid van de handhaver het best gewaarborgd. Een veel gehoorde kritiek op het uitsluitend repressief optreden dat het slechts een uitoefening van macht is, het geen gedragsverandering tot stand brengt, altijd te laat is (de overtreder is al gepleegd), te veel de nadruk op incidenten legt en slechts een korte tijd is vol te houden (Hertogh et al., 2018).

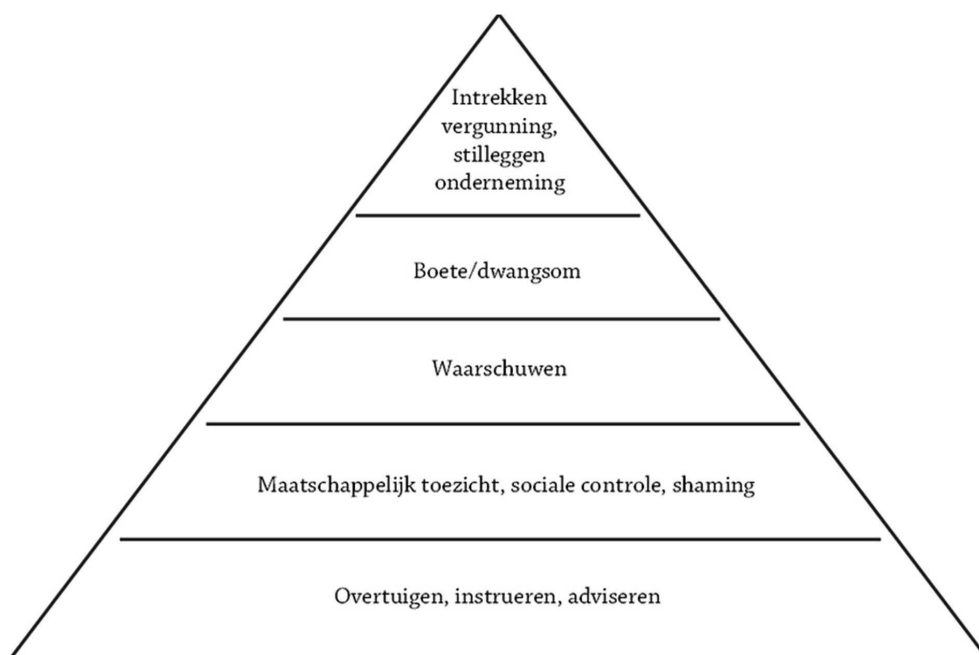
Bij de keuze voor een stijl moet gekeken worden naar de motivatie voor de normafwijking door de onder toezicht gestelde. Is er sprake van onwetendheid, onvermogen, onwil of puur calculerend gedrag (Eshuis, 1997)? De keuze moet dan ook situationeel bepaald zijn, ingegeven door de ervaring en professionaliteit van de handhaver. De coöperatieve stijl zou goed werken bij regelnalevers, maar niet bij regelovertreeders. Er ontbreken overigens harde bewijzen over welke stijl het meest effectief is (Eijlander et al., 2002; Gilhuis, 1999; Mascini & van Wijk, 2009; May & Winter, 2011; May & Wood, 2003; van Erp et al., 2008).

Bij het handhavingsproces wordt de zwaarte van de op te leggen sancties vaak gerelateerd aan de ernst van de overtreder en/of aan de mate van recidive. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Een en ander wordt vaak grafisch en modelmatig weergegeven in een zogenaamde sanctie- of handhavingspiramide (Ayres & Braithwaite, 1992; Braithwaite, 1985; Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Ruimschotel, 2014; van de Bunt, Van Erp, & Van Wingerde, 2007) (zie figuur 8).

In theorie begint de toezichthouder bij de handhaving op de onderste trede van de piramide en gaat dan over naar een volgende trede als het resultaat van de aanpak niet tot het gewenste resultaat leidt. Maar de toepassing van deze benadering stuit wel op grenzen en bezwaren. Toezichthouders hebben niet altijd een uniforme benadering, er bestaat onder toezichthouders geen eensluidende opvatting over de attitude van de bedrijven, toezichthouders slagen er niet altijd in de meest geschikte stijl te hanteren, de theorie is te algemeen geformuleerd waardoor verschillen in interpretaties ontstaan, etc. (de Winter, 2016; Mascini & van Wijk, 2008). De theorie gaat er verder van uit dat door de opvolging van de treden in de piramide de onwillende, berekende, amorele overtreeders de ernstige overtreeders zijn en dus te maken krijgen met zware sancties en het strafrecht, maar in de praktijk blijkt dat zij veel overtredingen plegen die met de instrumentatie van de onderste trede tegemoet worden getreden. Daarnaast blijken in tegenstelling tot de verwachtingen de meeste strafrechtelijke interventies betrekking te hebben op (zeer) kleine overtredingen. De vraag is dan ook hoe veel

waarde de handhavingspiramide in de handhavingspraktijk heeft (Hemels, 2020). De centrale uitgangspunten van de piramide, namelijk de ultimum-remedium gedachte en de strategie van escalatie blijken in de praktijk niet toegesneden op de complexe werkelijkheid (van de Bunt et al., 2007).

Bij het inmiddels zeer populaire systeemtoezicht doet zich de vraag voor of strikte handhaving op basis van de door een bedrijf zelf aangeleverde informatie wel mogelijk is zonder het vertrouwen te verliezen en daardoor minder effectief te worden. Dit wordt de transparantie paradox genoemd (Gabriel-Breukers, 2008). Het kan leiden tot vermindering van openheid bij bedrijven en dat staat verbetering in de weg (H. Gunningham & Sinclair, 2009b; VROM-inspectie, 2009).



*Figuur 8: Handhavingspiramide (bron: (van de Bunt et al., 2007)*

### 9) Bevoegdheden van toezichthouders

In de Algemene wet bestuursrecht (AWb)<sup>106</sup> wordt een toezichthouder omschreven als een persoon die bij of krachtens wettelijk voorschrift is belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift (art. 5:11). Deze persoon is bevoegd tot het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden, het nemen van kopieën, het onderzoeken van zaken, het nemen van monsters en het stilhouden en onderzoeken van vervoermiddelen (art. 5:15-5:19) (Blomberg, 2005; Mertens et al., 2015; Michiels & Muller, 2006). Eenieder is verplicht aan een toezichthouder alle medewerking te verlenen die deze redelijkerwijs kan

<sup>106</sup> Algemene Wet bestuursrecht 1992, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd Staatsblad 2018, 228, 15-06-2018, Tweede Kamer 34887

vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden (art. 5:20). De toezichthouder mag slechts gebruik maken van zijn bevoegdheden voor zover dat redelijkerwijs voor de uitoefening van zijn taak nodig is (art. 5:13).

Een aantal overtredingen van wettelijke voorschriften die genoemd zijn in artikel 1 van de Wet op de economische delicten (Wed)<sup>107</sup> wordt aangemerkt als een strafbaar feit (misdrijf of overtreding). Een overheids-toezichthouder die tevens is aangewezen als Bijzonder Opsporingsambtenaar (BOA) heeft op basis van artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering ook strafrechtelijke bevoegdheden (art. 18 t/ 23 Wed).

### *10) Interbestuurlijk toezicht*

In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat worden een aantal taken van de Rijksoverheid in medebewind<sup>108</sup> uitgevoerd door lagere overheden (Provincies, Gemeenten, Waterschappen). De Rijksoverheid kan op de uitvoering van deze taken toezicht houden. Dit wordt 2<sup>e</sup> lijns toezicht of interbestuurlijk toezicht genoemd<sup>109</sup>. Interbestuurlijk toezicht is het geheel van processen dat plaatsvindt in het kader van de rechtsbetrekkingen tussen Rijk, Provincies, Gemeenten, Regio's op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en Waterschappen die gaan over de beoordeling van de taakuitoefening van de lagere door de hogere overheden (Bestuurlijke werkgroep Alders, 2005). Net als bij de eerder behandelde vormen van toezicht ontstond in de jaren 2000-2010 in het kader van de terugtrekkende overheid, deregulering en decentralisatie de beweging om het gegroeide aantal soorten en vormen van interbestuurlijk toezicht sterk te vereenvoudigen. Na de nodige voorbereidingen en verkenningen (Ambtelijke Commissie Toezicht II (Commissie Sint), 2005; Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht (Commissie Oosting), 2007) werd in 2012 gekomen tot de Wet revitalisering generiek toezicht<sup>110</sup>. Het aantal beleidsterreinen waarbij sprake is van interbestuurlijk toezicht en de hiervoor ter beschikking gestelde capaciteit daalde hierdoor substantieel. Deze wet bepaalde dat het interbestuurlijk toezicht terughoudend en selectief moet zijn (alleen actie na het ontvangen van signalen). Mede daardoor vonden in het parlement discussies plaats over de vraag of de voor een bepaald beleidsterrein verantwoordelijke bewindspersoon nog wel over voldoende doorzettingmacht beschikt om de stelselverantwoordelijkheid te kunnen waarmaken (Bartel, 2014; Ministerie I&M, 2013). Bij het inzetten van interventies werkt ook het interbestuurlijk toezicht qua opschaling aan de hand van een interventieladder. Besluiten van lagere overheden kunnen worden voorgedragen voor schorsing of vernietiging. Het belangrijkste instrument dat de interbestuurlijke toezichthouder tot zijn beschikking heeft is de zogenaamde "indeplaatsstelling". Hiermee wordt een door de lagere overheid genomen besluit vervangen door een besluit namens de bewindspersoon, waarmee het eerdere besluit vernietigd wordt en een nieuw besluit daarvoor in de plaats komt (Ministerie BZK, VNG, & IPO, 2012).

<sup>107</sup> Wet op de economische delicten (Wed), 22-06-1950, Staatsblad 1950, 258, Tweede Kamer 603, laatstelijk gewijzigd 06-06-2018, Staatsblad 2018, 180, Tweede Kamer 34822.

<sup>108</sup> Medebewind houdt in dat een hoger orgaan bij of krachtens de wet een lager orgaan kan verplichten tot medewerking aan de uitvoering van de hogere regeling. Een en ander is vastgelegd in de Grondwet, artikel 124, lid 2 (Grondwet der Nederlanden, 24-08-1815, BWBR0001840).

<sup>109</sup> Interbestuurlijk toezicht dient om het gevaar van door een lagere overheid uitgevaardigde regels en/of besluiten die een hogere regeling doorkruisen te mitigeren. Een en ander is vastgelegd in de Grondwet, artikel 132 (Grondwet der Nederlanden, 24-08-1815, BWBR0001840).

<sup>110</sup> Wet revitalisering generiek toezicht, 05-06-2012, Staatsblad 2012, 233, Tweede Kamer 2009-2010, 32389, nr. 3.

Voor het in dit proefschrift bestudeerde beleidsterrein vervult de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) het interbestuurlijk toezicht op de Provinciale bevoegde gezagen namens de Staatssecretaris van I&W. De ILT heeft een adviserende rol bij de vergunningverlening aan Brzo-bedrijven en kan zelfstandig incidentenonderzoek en thematische onderzoeken doen. Daarnaast zijn de bevoegde gezagen verplicht om de aan hen door bedrijven gemelde emissies van gevaarlijke stoffen boven bepaalde grenswaarden door te melden aan de ILT. De ILT registreert en analyseert deze meldingen.

Door de hierboven beschreven vereenvoudigingen van het interbestuurlijk toezicht in het kader van de uitvoering van het Brzo heeft een en ander geen grote zelfstandige betekenis (meer), temeer omdat het wordt uitgevoerd met slechts enkele fte's.

## *11) Resumé*

In deze dissertatie wordt een veel gebruikte definitie van toezicht gebruikt, die luidt: "Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak aan de daaraan gestelde eisen voldoet, het zich daarna vellen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren". Zoals deze definitie aangeeft wordt handhaving als integraal onderdeel van toezicht gezien. Deze dissertatie richt zich verder alleen op het toezicht door de overheid en daarbinnen alleen op het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door bedrijven.

Over de hoeveelheid toezicht die door de overheid bij het nalevingstoezicht moet worden ingezet wordt al jaren gediscussieerd. Het bedrijfsleven en de werkgeversorganisaties pleiten voor vermindering van de "toezichtslast". Omwonenden, werknemersorganisaties en de milieubeweging pleiten juist voor meer toezicht. Ook na ongevallen, incidenten en rampen wordt de roep om meer toezicht luider. Zij die pleiten voor minder toezicht doen dit vooral met verwijzingen naar inefficiëntie, bureaucratie, de uitholling van de eigen verantwoordelijkheden van de onder toezicht gestelden, de ervaren administratieve last en het gevaar van stapeling van toezicht.

De overheid heeft ten aanzien van nalevingstoezicht nieuwe uitgangspunten geformuleerd. Dit zijn uitgaan van vertrouwen, het realiseren van meer effect en het bezorgen van minder "last". Een en ander ging gepaard met taakstellingen op de toezichts- en uitvoeringsorganisaties, waardoor het vertrouwen in toezicht is afgenomen. Bij dit alles wordt de vraag opgeroepen of het klassieke toezicht nog wel adequaat is in het huidige tijdsgewricht. Het toezicht zou zich in de toekomst meer moet gaan richten op het publiek belang bij toezicht, de signalerende en agenderende rol van toezichthouders zou moeten worden versterkt, toezichthouders zouden actief en transparant naar buiten moeten treden en verder moeten professionaliseren en de onafhankelijke positie van toezichthouders zou beter moet worden verankerd.

Bij het nalevingstoezicht wordt de norm waaraan getoetst wordt gegeven door de wet- en regelgeving. De mogelijkheid om goed toezicht te houden is daarmee afhankelijk van de kwaliteit in deze van de onderhavige wet- en regelgeving.

Een in de laatste decennia zeer veel toegepaste vorm van toezicht is het zogenaamde systeemtoezicht. Het wordt voornamelijk gebruikt bij toezicht op de naleving van wet- en regelgeving die gebaseerd is op doel- en zorgplichtbenaderingen. Dit hangt samen met het gegeven dat in de wet- en regelgeving steeds meer doel- en zorgbepalingen en

doelvoorschriften worden opgenomen. Systeemtoezicht wordt gedefinieerd als het toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf. Dit alles krijgt vorm in relatie met de beweging van een terugtrekkende overheid, waardoor de verantwoordelijkheid voor naleving steeds meer bij bedrijven zelf komt te liggen. Als voordelen van systeemtoezicht worden genoemd dat de toezichthouder een bredere kijk op het functioneren van het bedrijf verkrijgt en dat bedrijven worden aangezet tot een structurele borging van de regelnaleving. Systeemtoezicht zou effectiever, efficiënter en daardoor ook goedkoper zijn dan de meer klassieke vormen van toezicht.

Wanneer in het toezichtsproces tot het oordeel wordt gekomen dat er sprake is van overtreding van de wet- en regelgeving is de fase van handhaving aangebroken. Er staat dan een scala aan bestuursrechtelijke- en/of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten ter beschikking, waaronder waarschuwing, aanwijzing, eis tot naleving, bestuurlijke boete, last onder dwangsom, last onder bestuursdwang, bestuurlijke stafbeschikking, proces-verbaal, stillegging van activiteiten, intrekking van de vergunning, exploitatieverbod. Handhaving is een belangrijke voorwaarde voor wetsnaleving. Wanneer controle op de naleving van regels ontbreekt of wanneer niet effectief en niet sanctionerend wordt opgetreden tegen overtredingen wordt tevens gelegenheid gegeven tot het ongestraft plegen van delicten. Effectieve handhaving kan ook bijdragen aan een hogere mate van norminternalisatie. Er worden in de praktijk vele stijlen van handhaving gehanteerd. Dilemma's hierbij zijn of de handhaver strikt de regels moet volgen of moet onderhandelen met de onder toezicht gestelde. Enerzijds is er het samenwerkingsmodel en anderzijds het criminaliseringsmodel.

## Hoofdstuk 6

### Goed toezicht en modelvorming

#### 1) Inleiding

Wanneer wordt gekeken naar het complexe geheel van het nalevingstoezicht (inclusief handhaving) komt onmiddellijk de vraag naar voren wanneer er kan worden gesproken van “goed” toezicht. Wat wordt er door het toezicht bereikt? Wordt de naleving daadwerkelijk bevorderd? Daarmee wordt de vraag gesteld hoe effectief het toezicht is. Maar tevens is het de vraag hoe efficiënt het toezicht wordt uitgevoerd en met welke mate van professionaliteit.

De termen effectiviteit en efficiëntie maken deel uit van het doelmatigheidsdenken zoals dat in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw eerst in de private sector maar later ook in de overheid vaste grond onder de voeten kreeg ten gevolge van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 4, par. 1).

Aan het eind van de jaren zeventig maakte het gedachtegoed van het neoliberalisme<sup>111</sup> een opmars (de Jong & Thomassen, 1992). In eerste instantie gold dit voor de Verenigde Staten van Amerika (USA) en het Verenigd Koninkrijk (UK) (Kickert, 1994). De regeringen Reagan<sup>112</sup> en Thatcher<sup>113</sup> waren daarvan zowel het gevolg als de aanjager (Peters & Savoie, 1994). Later volgden ook de Europese landen, waaronder Nederland (Kickert, 2003). Het gedachtegoed behelste begrippen als een kleinere overheid, minder overheidstaken, meer ruimte voor de markt en het bedrijfsleven, privatisering van overheidstaken, decentralisering, deregulering, globalisering, no-nonsense beleid, etc. (Bekke et al., 1995). Achterliggende oorzaken waarom dit gedachtegoed kon post vatten waren een afnemend vertrouwen in de legitimiteit van de publieke bureaucratie, een toenemend geloof in de voordelen van de markt en meer nadruk op efficiëntie en kostenbeheersing (Peters & Pierre, 2003). Ook werden managementvormen uit het bedrijfsleven in het overheidsapparaat geïntroduceerd. Internationaal staat deze beweging bekend onder de term “New Public Management (NPM)”. Omdat ook de economie wereldwijd in een recessie raakte moesten overheden bezuinigen en werden het verkleinen van de overheid (door te bezuinigen op het eigen apparaat) en het afstoten van taken ook om deze reden geïndiceerd (Hood, 1998; Savoie, 1994). Mede hierdoor won de NPM-beweging snel aan invloed en ontstond er een krachtige roep om een doelmatige (efficiënte) en doeltreffende (effectieve) bedrijfsvoering, ook in het openbaar bestuur (R. J. Anderson, Klaassen, & Maks, 2010). De belangrijkste kenmerken van NPM zijn: verschuiving van input en processen naar output en outcome, de hantering van expliciete standaarden en prestatie-indicatoren, verschuiving van grote, veelomvattende en hiërarchische organisatievormen naar gespecialiseerde, efficiënte platte en autonome structuren, het vervangen van formele, hiërarchische relaties door contracten, de toepassing van marktmechanismen voor de levering van publieke diensten en meer klantgerichtheid (N.B.: burgers heten voortaan klanten) en een vervaging van de grenzen tussen publiek en privaat (Pollitt & Bouckaert, 2011). Het overheidsapparaat leerde hierdoor het stellen van afrekenbare doelen en het definiëren en meten van prestaties (de Waal & Kerklaan, 2004) te internaliseren en toe te passen (Pestman, 2007). Het streven was om de overheidsstructuur zo slank en

<sup>111</sup> Neoliberalisme is een stroming die economisch liberalisme combineert met overheidsinvloeden en streeft naar een gereguleerde markt. Hiermee onderscheidt het neoliberalisme zich van het klassiek-liberalisme (dat minimale overheidsinvloed beoogt) en het socialisme (dat meer overheidsinvloed nastreeft).

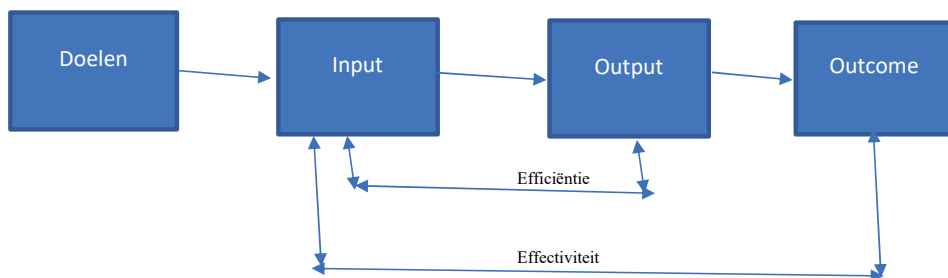
<sup>112</sup> Ronald Reagan was van 1981-1989 de 40<sup>e</sup> President van de USA.

<sup>113</sup> Margaret Thatcher was van 1979-1990 Prime-Minister van de UK.

gedecentraliseerd te maken, de uitvoering zo veel mogelijk te verzelfstandigen, te streven naar publiek-private samenwerking, te werken met contracten tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers, aanbestedingen en veilingen te introduceren, het personeel te richten op klantoriëntatie, te sturen op output en outcome i.p.v. op inputs en processen en het meten en kwantificeren van prestaties (Pollitt, van Thiel, & Homburg, 2007).

Aan het einde van de jaren negentig en het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw werden op een aantal terreinen de nadelen van de neoliberale aanpak zichtbaar en voelbaar en ontstonden er geluiden over het te ver doorgeschoten beleid en werden er correcties voorgesteld (R.A.W. Rhodes, 1996; R. A. W. Rhodes, 2016). De vraag is immers hoe transparantie, openheid, toegankelijkheid, integriteit en niet-discriminerende dienstverlening (van oudsher publieke waarden) te combineren zijn met resultaatgerichtheid, efficiëntie, effectiviteit en kostenbeheersing (de Waal & Kerklaan, 2004; Kettl, 1997; Kickert, 1997; Mayntz, 1999; Peters & Pierre, 1998, 2003; Stein, 2002). Men vond dat de overheid nu eenmaal geen bedrijf was en niet alleen zou moeten worden gekenmerkt door marktuitsgangspunten als efficiëntie en kostenbeheersing, maar dat ook elementen als waarden en normen, democratie, de publieke zaak en dienstbaarheid aan burgers van groot belang zijn (Bordewijk, 2005; Box, 1999; Dolmans, 2000; Eijlander & van Gestel, 2001; Lyall & Tait, 2005; Lynn, 2001; Lynn, Heinrich, & Hill, 2000; Olsen, 2006; Peters & Pierre, 2003).

NPM heeft het denken over en de toepassing van doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) en daarmee over het meten van prestaties fors gestimuleerd. Er bestaat echter weinig eenduidigheid over deze begrippen (Forbes, 1998; Haselbekke, 1997). Vaak wordt efficiëntie gerelateerd aan de verhouding tussen de input en de daarmee behaalde output, terwijl effectiviteit wordt gerelateerd aan de verhouding tussen de gestelde doelen en de door middel van het proces gerealiseerde outcome (Haselbekke, 1990; Verlet & Devos, 2008, 2010) (zie figuur 9). Het geheel wordt in samenhang gebracht wanneer het begrip “governance” wordt gedefinieerd als het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van de belanghebbende stakeholders (Bossert, 2002; van Thiel, 2009; van Thiel & de Leeuw, 2009; Verlet & Devos, 2010).



Figuur 9 Context begrippen effectiviteit en efficiëntie. Bron: (R. J. Anderson et al., 2010)

De begrippen efficiëntie en effectiviteit dienen teneinde ze zinvol toe te kunnen passen significant, meetbaar en auditeerbaar te zijn (Verlet & Devos, 2010). Met name het meten van de effectiviteit is voor overheidsorganisaties lastig. Aan de inspanning van welke organisatie

zijn gevonden effecten eigenlijk toe te schrijven (Verlet & Devos, 2010)? De overheid is immers lang niet altijd de enige speler.

Helaas is in de praktijk prestatiemeting veelal gericht op de output, omdat die veel gemakkelijker te meten is dan de outcome (Dijkstra, 2008).

Voor het verder operationaliseren dient erop zoek te worden gegaan naar parameters en criteria of indicatoren. Deze liggen niet generiek vast, maar moeten worden gericht en geschikt gemaakt voor de behoeften van de specifieke organisatie. Er moet dus maatwerk worden geleverd. Met name de indicatoren die dienen om prestaties te meten kunnen in de tijd variëren, met name om bureaucrativering en het introduceren van perverse prikkels te voorkomen (Carter, Klein, & Day, 2002; J. A. de Bruijn, 2002; van Thiel, 2009).

Een en ander levert binnen de overheid nog wel methodologische problemen op. Indicatoren zijn vaak te eenvoudig om de complexe werkelijkheid goed te beschrijven, hetgeen soms leidt tot ondefinieerbaarheid en onvergelijkbaarheid van de output. Het abstraheren van de output kan hiervan het gevolg zijn. Het draagvlak binnen de organisatie is hierbij van groot belang, hetgeen ook inspanningen kan kosten op het gebied van opleiding, informatisering en automatisering (J. R. Anderson & Klaassen, 2012; H. de Bruijn & van Helden, 2006; de Vries, 2010; Hatry, Gerhart, & Marshall, 1994; ter Bogt, 2008a, 2008b; ter Bogt & Van Helden, 2000; van der Knaap, 2006; van Helden, 1991).

Goede effecten van prestatiemetingen kunnen zijn het bevorderen van de productiviteit en de legitimiteit, het zijn van een lerende organisatie en het produceren van intelligente informatie. Het kan echter ook leiden tot een aantal perverse prikkels zoals het spelen van spelletjes, strategisch handelen, papieren productie, verlies van professionaliteit, bureaucrativering en het hebben van instrumentatie voor managers in plaats van voor professionals (H. de Bruijn & van Helden, 2006; Lowe & Wilson, 2017).

Geconstateerd moet worden dat er in de afgelopen decennia veel wetenschappelijke belangstelling voor het functioneren van de overheid in doelmatigheidstermen is geweest, maar dat dit vooralsnog niet heeft geleid tot baanbrekende inzichten, er relatief weinig informatie voorhanden is over de praktijk en er binnen diverse overheidsorganisaties nog steeds weinig aandacht is voor methodisch werken (van Grunsven, 2018). Veel organisaties doen iets aan prestatiemetingen, maar over het algemeen is het effect zeer beperkt. Slechts door een voortdurende inzet en inspanning van het management kunnen betere effecten worden bereikt (Gerrish, 2016).

In deze dissertatie wordt ten aanzien van effectiviteit, efficiëntie (en professionaliteit) gezocht naar parameters en indicatoren die in het vervolg op het bovenstaande invulling kunnen geven aan de vraag wat “goed” toezicht bij het nalevingstoezicht van de overheid is. Met de beantwoording van deze vraag hebben velen zich beziggehouden. Diverse adviesorganen, commissies en onderzoekers hebben zich uitgesproken over effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit van het toezicht. Verder heeft de overheid, die door middel van wetgeving, beleid en toezicht sturing op de maatschappij uitoefent, gedefinieerd wat zij “goed” toezicht vindt in de Kaderstellende visie op Toezicht (KvoT). In het verlengde daarvan heeft de Inspectieraad (de verzamelde IG's van de Rijksinspecties) een verdere uitwerking van deze KvoT neergelegd.

Wat opvalt aan de beantwoording van de vraag wat “goed toezicht” is is dat allen deze vraag vrijwel zonder uitzondering beantwoorden met een beschrijving van randvoorwaardelijke en procesmatige elementen van het toezicht (Aelen, 2015). Deze elementen zouden dan de naleving van de wet- en regelgeving door de onder toezicht gestelden moeten bevorderen. Het

geheel gaat dan verder uit van de aanname dat de naleving van wet- en regelgeving inderdaad leidt tot het in de praktijk bereiken van de doelstellingen van het beleid. In deze dissertatie wordt deze aanname niet verder onderzocht.

## 2) *Effectiviteit*

Over de effectiviteit van het (nalevings)toezicht zoals dat door de overheid wordt uitgevoerd zijn weinig harde gegevens beschikbaar (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Zoals in de inleiding al is vermeld is er wel veel gediscussieerd en geschreven over de randvoorwaardelijke en procesmatige elementen die voor de effectiviteit van belang zijn. De belangrijkste aspecten daarvan worden hieronder beschreven. Een belangrijk deel daarvan is ontleend aan de onderzoeken op dit terrein zoals die door de Algemene Rekenkamer zijn uitgevoerd (Algemene Rekenkamer, 1998, 2002, 2005, 2008, 2011).

Toezichthouders moeten niet de waan van de dag of de politiek volgen, maar op consistente wijze en onverstoord de normen bewaken met het oog op de borging van publieke belangen. Deze publieke belangen moeten daarbij meer centraal worden gesteld (Inspectieraad, 2019a; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Er moet dus mede daarop gericht een herkenbaar, weloverwogen en houvast biedend toezichtsbeleid zijn, dat wordt geëxpliciteerd (opdat toezichthouders op resultaten kunnen worden afgerekend) en anderen hieruit lering kunnen trekken en er geen verkeerde verwachtingen worden gewekt. Dit toezichtsbeleid moet sceptisch, volledig en proactief zijn en zoveel mogelijk gebruik maken van nieuwe inzichten (Vinals & Fiechter, 2010).

Als onderdeel en uitgangspunt van dit toezichtsbeleid dient allereerst het nalevingsniveau in de sector te worden vastgesteld, mede aan de hand van een registratie van de objecten van toezicht (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Dit moet worden afgezet tegen het gewenste nalevingsniveau en dan dient de vraag te worden beantwoord wat te doen bij verschillen tussen vastgesteld en gewenst niveau. Na prioritering en selectie, bijvoorbeeld aan de hand van een risicoanalyse volgen hieruit de noodzakelijke toezichtsinzet, het werkpakket en een werkplan (Ruimschotel, 2014). Dit geheel dient te worden geëxpliciteerd en kan daarmee dienen als informatie ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid en ten behoeve van publieke verantwoording (Ruimschotel, 2014).

De beïnvloeding van bedrijven zal succesvoller zijn naarmate het toezicht is gestoeld op een gedegen kennis van aard en achterliggende motieven van het naleefgedrag van de onder toezicht gestelde sector (Huisman & Beukelman, 2007; Vinals & Fiechter, 2010). Deze kennis laat soms te wensen over en dient te worden verbeterd. In de praktijk komt het nog veelvuldig voor dat de hierboven beschreven aspecten van het toezichtsbeleid hetzij ontbreken of niet zijn geëxpliciteerd. Het berusten in een ontoereikende naleving staat in de weg van een verwerkelijking van de democratisch vastgelegde uitgangspunten. Zonder normconform gedrag is maatschappelijke cohesie ondenkbaar (Michiels & Muller, 2006; Ministerie van Justitie, 2000).

Goed toezicht dient gericht te zijn op het behalen van het gewenste resultaat. Het is goed om hierbij onderscheid te maken tussen verschillende vormen van resultaat. Gekeken kan worden naar de bereikte “output”, dat wil bijvoorbeeld zeggen het aantal verrichte toezichtsbezoeken, inspecties, rapportages, opgelegde sancties, ed. Hoewel dit een nuttig sturingsinstrument is kan hiermee nog geen enkele uitspraak worden gedaan over het bereikte resultaat. Hiertoe moet worden gekeken naar de bereikte “outcome”, namelijk het bereikte nalevingsniveau in

de sector of per bedrijf, mede afgezet tegen het vooraf vastgestelde nalevingsniveau en het beleidsmatig geformuleerde gewenste nalevingsniveau. De achterliggende veronderstelling is hierbij natuurlijk dat naleving leidt tot het gewenste maatschappelijke effect. Op de vraag of nalevingstoezicht ook echt tot het gewenste resultaat leidt is geen eenduidig antwoord mogelijk. Enige scepsis is hierbij op zijn plaats (Mertens, 2011). Opvallend is dat in de praktijk door toezichthouders vaak wordt volstaan met de weergave van “output” gegevens (Inspectieraad, 2012; Robben, 2010).

Het meten van de echte effectiviteit is vaak moeilijk en kent veel methodologische problemen (Shadish, Cook, & Campbell, 2002). Het leggen van een causale relatie tussen de toezichtsinspanningen en de feitelijke ontwikkelingen in het toezichtsdomein is vaak lastig. Gevalideerde 0-metingen, die de toestand in het toezichtsdomein beschrijven, zonder dat er sprake is van uitgevoerd toezicht zijn immers niet voorhanden. Hierdoor is er meestal wel informatie over de “output”, maar niet over outcome. De verstrekte informatie heeft dus maar een beperkte informatiewaarde. Het geeft geen inzicht in de effectiviteit en er kunnen ook geen trends uit worden afgeleid (Blommaert & Mathijssen, 2016; Mertens, 2011; von Meyenfeldt, Schrijvershof, & Wilms, 2008). Door de gezamenlijke toezichthouders is er daarom een programma gestart om te komen tot een leidraad over effectmeting (Inspectieraad, 2005). Bij een evaluatie in 2012 werd echter geconstateerd dat hoewel toezichthouders over het algemeen positief staan ten opzichte van effectmetingen het instrument in de praktijk nog nauwelijks werd gebruikt (Inspectieraad, 2012; Robben, 2011).

Bij goed toezicht hoort natuurlijk ook het rapporteren van de bereikte resultaten en daarmee verantwoording afleggen aan de bestuurlijk verantwoordelijken, de onder toezicht gestelden en aan de maatschappij (Ruimschotel, 2014). Dit laat in de praktijk vaak zeer te wensen over (Robben, 2010). Dit leidt ertoe dat er nauwelijks informatie beschikbaar is over de effecten van het uitgevoerde toezicht en hiermee gaat ook het inzicht in de maatschappelijke waarde van het toezicht verloren. Hiermee staat de legitimiteit van het toezicht op het spel (Bovens, 2005; Welp, 2012).

Een meer cynische verklaring voor het ontbreken van adequate effectrapportages is, dat behalve dat het moeilijk is, dat toezichthouders zich liever niet kwetsbaar opstellen en daarmee kritiek op hun functioneren willen vermijden (van der Knaap, 2006; Welp, 2012; Winter, 2012). Toezichthouders staan immers onder druk van het ingezette beleid van de terugtrekkende overheid en de discussies over het terugdringen van de toezichtslast.

Een goede effectrapportage is niet alleen van belang voor het afleggen van verantwoording, maar ook om het toezichtsbeleid voortdurend te ijken en aan te passen. Dit moet immers gebaseerd zijn op goed onderbouwde en gevalideerde kennis over de stand van zaken in de sector en/of op empirisch bewijs. Een goede effectrapportage draagt zo bij aan de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het toezicht en het krijgen van inzicht in de effectiviteit er van (Winter & De Ridder, 2010).

Goed toezicht zou ook de zelfwerkzaamheid van de onder toezicht gestelden moeten bevorderen. Preventie is immers te prefereren boven het door middel van toezicht en handhaving correctief optreden. Het eigen, private toezicht door de onder toezicht gestelde kan een substantiële bijdrage leveren aan het nalevingsniveau. Het kan overigens het overheidstoezicht nooit geheel vervangen, aangezien het politiek verantwoordelijk bestuur altijd eindverantwoordelijk blijft (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998).

Zoals al in een vorig hoofdstuk werd aangegeven (zie hoofdstuk 5, paragraaf 8) hanteren toezichthouders teneinde slagvaardig te zijn uiteenlopende handavingsstijlen. Enerzijds de toezichthouders die willen helpen en ondersteunen (de consultantrol) en anderzijds de toezichthouders die strenger zijn en direct sancties willen opleggen (de politieagentrol). Tenslotte zijn weer anderen die vinden dat handhavers afhankelijk van de situatie moeten

kunnen schakelen tussen de diverse stijlen en zo het meest effectief kunnen zijn. Deze stijl wordt geduid met de term “flexibele beantwoording”. Er ontbreken harde en algemeen valide bewijzen over welke stijl het meest effectief is. De keuze kan dan ook niet anders zijn dan voor een situationeel bepaalde stijl, ingegeven door de ervaring en professionaliteit van de handhaver.

Rijksinspecties die zich bezighouden met nalevingstoezicht staan onder leiding van een IG. Zij hebben de status van een dienst binnen het departement of van een agentschap. Deze status is verder niet van invloed op de ministeriële verantwoordelijkheid. Tenzij internationale verplichtingen op bepaalde marktposities dat vereisen hebben Rijksinspecties niet de status van een ZBO (waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid veel kleiner is). De IG opereert direct onder de Secretaris-Generaal (SG) van het departement en de Rijksinspectie ressorteert daarmee direct onder de Minister. De Minister kan de Rijksinspectie aanwijzingen geven<sup>114</sup>. De IG maakt onderdeel uit van de Bestuursraad van het departement, hoewel onder invloed van de discussie over de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties een enkele IG onlangs heeft besloten geen deel van deze Bestuursraad meer te willen uitmaken.

Rijksinspecties opereren dus in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001). Het is van belang dat ondanks deze ministeriële verantwoordelijkheid en de aanwijzingen die daaruit kunnen voortvloeien de toezichthouder een zo onafhankelijk mogelijke positie heeft, waarbij er dus een scheiding is tussen beleid (uitvoering; normstelling) enerzijds en toezicht anderzijds (Ruimschotel, 2014). De mate waarin dit gebeurt loopt nogal uiteen (Aelen, 2015; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Biezeveld, 2010; Biezeveld & Stooze, 2011; Blommaert & Mathijssen, 2016). Hoewel menkracht en middelen door anderen worden vastgesteld dient de toezichthouder bij het vaststellen van het toezichtsbeleid, het werkplan, de risicoanalyse en de rapportages over haar bevindingen volstrekt autonoom te zijn (Ale & Mertens, 2012; Algemene Rekenkamer, 1998, 2005) en dus te opereren onafhankelijk van de politieke waan van de dag. De Minister mag niet treden in het feitelijke onderzoek door de toezichthouder, de toezichthouder dient zo hoog mogelijk in de departementale organisatie te zijn opgehangen. Eenzelfde beeld dient er te bestaan voor de regionale toezichthouders ten opzichte van de provinciale en/of regionale bestuurders, hoewel de formele posities hier volledig anders zijn. De provinciale en/of regionale bestuurders zijn immers eigenaar, financier en opdrachtgever van de regionale toezichthouders, die in mandaat taken namens hen uitvoeren (Ale & Mertens, 2012). Wel zijn het regionale beleid en uitvoering enerzijds en het regionale toezicht in de OD'en gescheiden (bijvoorbeeld vergunningverlening en toezicht op de naleving van de vergunning) (Ministerie van Justitie, 2000).

Net als van de zijde van bestuurders en van het beleid mag er natuurlijk ook geen invloed op de toezichthouder kunnen worden uitgeoefend door de onder toezicht gestelden (Six, 2010). Een toezichthouder die niet onafhankelijk het publieke belang behartigt, behartigt mogelijk een politiek of sectoraal belang en is daarmee per definitie minder efficiënt (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2018b).

### 3) *Efficiëntie*

Goed toezicht moet behalve effectief ook efficiënt zijn. Naast het adagium “willen optreden” moet er ook aandacht besteed worden aan het adagium “kunnen optreden”. Voorwaarden daarvoor zijn dat de toezichthouder adequaat met andere toezichthouders samenwerkt, transparant is naar alle partijen en goed is georganiseerd, opdat zo efficiënt met (beperkte)

<sup>114</sup> Regeling tot vaststelling van de Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, 30-09-2015, 315041, Staatscourant, 2015, 33574

menskracht en middelen wordt omgegaan. Belangrijke bijdragen over deze aspecten kunnen worden gevonden in: (2e Kamer, 2001, 2005a; Mertens, 2008, 2010, 2011; Vinals & Fiechter, 2010).

Onafhankelijkheid betekent overigens niet, dat een toezichthouder niet met andere partijen kan samenwerken. Met name de samenwerking met andere toezichthouders kan van essentieel belang zijn (Ministerie van Justitie, 2000; OECD, 2014). Met name de uitwisseling van toezichtsgegevens kan natuurlijk de kwaliteit van het toezicht alleen maar ten goede komen. Ook kan men ten aanzien van methoden, procedures, ICT en het afleggen van verantwoordelijkheid van elkaar leren. Dit voorkomt enerzijds dubbel werk en aan de andere kant het bestaan van “witte vlekken” (plekken waar geen toezicht plaatsvindt) (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001). In bepaalde vormen van coördinatiewetgeving is de samenwerking tussen toezichthouders zelfs wettelijk vastgelegd.

In de praktijk blijkt echter dat samenwerking niet altijd vanzelfsprekend is (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Als beperkende factoren worden vaak genoemd het bestaan van uiteenlopende toezichts- en handhavingsstijlen en van opvattingen over het gedoogbeleid (Algemene Rekenkamer, 2002). Onder toezicht gestelden klagen vaak over de grote aantallen toezichthouders die over de vloer komen en die ook nog eens vaak dezelfde of vergelijkbare informatie opvragen. Samenwerking en uitwisseling tussen toezichthouders is hier dus geboden.

Een verdergaande vorm van samenwerking is fusie van diensten (zowel op Rijksniveau als op regionaal niveau) teneinde te komen tot vermindering van de versnippering en de fragmentatie van het toezicht (Ale & Mertens, 2012; Biezeveld & Stooze, 2011; van Wingerde & Huisman, 2010). Een bijkomend effect is dat ook de bestuurlijke drukte hiermee vermindert (Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008; Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO), 2005).

Goed toezicht is ook gebaat bij een grote mate van transparantie van de toezichthouder. Keuzes die toezichthouders maken (vastleggen nalevingsniveaus, handhavingsniveaus, prioriteit, gedoogbeleid, etc.) blijven vaak nog te impliciet (Algemene Rekenkamer, 2005). Het oordeel van een toezichthouder moet in principe openbaar zijn. Dit wordt ook wel het transparantiebeginsel genoemd. Dit ten behoeve van het bestuur, het parlement, de onder toezicht gestelden, de samenleving. De openbaarmaking van toezichtsrapportages vormt een belangrijke pijler in de democratische legitimiteit van het toezicht (Blommaert & Mathijssen, 2016).

Voor efficiënt toezicht is het natuurlijk ook nodig dat toezichthouders voortkomen uit een goed georganiseerde dienst. Dit dient ertoe om de geformuleerde strategie ook echt om te kunnen zetten in het dagelijks handelen. Het bestaan van adequate procesbeschrijvingen (vaststellen nalevings- en handhavingstekorten en risico's, vaststellen gewenste niveaus, opstellen handhavingsbeleid en handhavingsprogramma, vastleggen uitvoering, toetsing van de uitvoering en eventuele bijstelling daarvan) is hiervoor wel een voorwaarde (Michiels & Muller, 2006)<sup>115</sup>. Vaak wordt een toezichtscyclus, bestaande uit analyse, prioritering,

---

<sup>115</sup> Het geheel van procesbeschrijvingen, procedures, werkinstructies, bewaking daarvan, interne auditing, toetsing en eventueel bijstelling van de uitvoering, vastleggen van afspraken, vastleggen van verantwoordelijkheden, meten van resultaten, etc. om te komen tot een kwalitatief goede organisatie wordt vaak samengebracht in een kwaliteitszorgsysteem of kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Een KMS laat zich als volgt definiëren: de verzameling van alle activiteiten en afspraken die zorgen voor het constant leveren en verbeteren van de kwaliteit, waarbij kwaliteit wordt gedefinieerd als het geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgestelde en vanzelfsprekende behoeften. Continue verbetering is de essentie van kwaliteitszorg (Kaynak, 2003). Soms wordt een dergelijk systeem gecombineerd met een arbozorgsysteem en/of een milieuzorgsysteem. Een KMS geeft structuur aan een organisatie met de focus op effectiviteit en efficiëntie van de geleverde arbeid (Frijs, 2009). Een KMS kan desgewenst ook worden gecertificeerd (bijvoorbeeld tegen de ISO-9001 norm) teneinde ook een externe

strategie, uitvoering, evaluatie gedefinieerd (Ruimschotel, 2014). Het spreekt voor zich dat een toezichthoudende dienst van voldoende omvang dient te zijn en over voldoende middelen dient te kunnen beschikken om haar taken effectief en efficiënt te kunnen uitvoeren (Ale & Mertens, 2012; Algemene Rekenkamer, 2005; Ministerie van Justitie, 2000).

#### 4) *Professionaliteit*

Toezicht is pas dan overtuigend mogelijk wanneer de deskundigheid en professionaliteit van de toezichthouders niet ter discussie staan. Belangrijke bijdragen hierover kunnen worden gevonden in: (Ale & Mertens, 2012; Mertens, 2006, 2008, 2011).

Er dient permanent te worden geïnvesteerd in opleiding en professionaliteit van nieuwe en “zittende” toezichthouders (Eijlander et al., 2002). Professioneel toezicht bestaat niet uit het afvinken van lijstjes, maar in het realiseren van een meerwaarde in het uitleggen van normering, het delen van kennis, het bevorderen van een duurzame naleving en het hanteren van een flexibele handhavingstijl (Versluis, 2003). De toezichthouders dienen inhoudelijk gespecialiseerd te zijn in de onder toezicht gestelde sector (Markttoezichthoudersberaad (ACM, 2014). Er dient dus een specifiek opleidingsprogramma voor toezichthouders te bestaan (Algemene Rekenkamer, 2005; Michiels & Muller, 2006). Ook een adequaat bij- en nascholingsprogramma hoort hierbij (Ministerie van Justitie, 2000).

Overigens is deze vorm van specialistische deskundigheid onder de werkzame bevolking slechts in beperkte mate aanwezig, hetgeen de optie om dit in zo weinig mogelijk verschillende organisaties te organiseren van belang maakt (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; Commissie Herziening Handhavingssstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans), 2008). Bij dit alles zijn kennisdatabanken, bibliothecaire voorzieningen en goede ICT van groot belang (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998). Van belang is verder dat er een goede juridische ondersteuning voor de toezichthouders bestaat (Blomberg, 2000).

Van toezichthouders mag worden verwacht dat zij over de vaardigheden beschikken om succesvol toezicht te kunnen houden: Overtuigingskracht, zelfstandige oordeelsvorming, onafhankelijkheid, omgevingsbewustzijn en recht op het doel afgaan. Toezichthouders dienen flexibel, integer, dienstbaar, plichtsgetrouw, tijdig en voorspelbaar te zijn (2e Kamer, 2005a; Ruimschotel, 2014; Six, 2010).

---

toetsing te introduceren. Als voordelen van een dergelijk systeem worden vaak een grotere betrokkenheid en motivatie van het personeel bij de kwaliteit van de uitvoering, het hebben van goede en adequate processen die tot meer kwaliteit van het eindproduct leiden, een efficiëntere bedrijfsvoering, kostenbesparingen, een betere structuur in de organisatie, grotere uniformiteit, gemakkelijkere administratie, bewustwording, overzicht, duidelijkheid, een continue verbeteringslag in de werkwijzen en een effectievere sturing door het management genoemd (van der Lans et al., 2001; Wennemers, 2014). Succesvolle organisaties hebben altijd een KMS, ook al noemen ze dat lang niet altijd zo. Zonder KMS kan een organisatie op den duur niet succesvol zijn. Ook uit kosten oogpunt levert een KMS meer op dan het kost (W. Zijlstra, 2010). Er worden echter ook nadelen genoemd, zoals het mogelijk creëren van een papiermolog, het optuigen van een bureaucratische organisatie en het vormen van een blok aan het been (W. Zijlstra, 2015). Bij het vermijden van deze nadelen en het realiseren van een succesvolle implementatie van een KMS zijn de absolute steun van het management, de betrokkenheid van het personeel en een zorgvuldige introductie absolute voorwaarden (Willems, 2001). In het kader van deze dissertatie is het goed te melden dat de Wet Veiligheidsregio's het hebben van een KMS verplicht heeft gesteld aan de besturen van de VR's (zie hoofdstuk 3, paragraaf 7) (van Rijbroek, 2012; Willems, 2001).

Het bovenstaande overziende ligt het voor de hand het KMS als criterium in het conceptueel model op te nemen.

### 5) *De kaderstellende visie op toezicht*

De overheid heeft zowel in 2001 als in 2005 aangegeven wat zij verstaat onder goed toezicht in stukken die bekend zijn onder de naam “Kaderstellende Visie op Toezicht” (2e Kamer, 2001, 2005a; Ministerie BZK, 2005). Deze stukken zijn gebaseerd op eerder verschenen rapporten (Algemene Rekenkamer, 1998; Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Ambtelijke Commissie Toezicht II (Commissie Sint), 2005) en op opvattingen van experts. In de kaderstellende visie op toezicht van 2005 werden zes aspecten genoemd waaraan goed toezicht zou moeten voldoen. Goed toezicht is:

- Selectief (geen toezicht houden als doelstelling op een andere wijze in de samenleving kan worden bereikt);
- Slagvaardig (toezicht is effectief; zacht waar het kan, hard waar het moet);
- Samenwerkend (de toezichtslast dient te worden beperkt door goede samenwerking tussen verschillende toezichthouders);
- Onafhankelijk (valt wel onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar verder inhoudelijk en materieel onafhankelijk en kan als zodanig naar buiten treden);
- Transparant (toezicht dient haar handelen goed uit te leggen; keuzes dienen inzichtelijk te zijn voor het (politiek) bestuur, de onder toezicht gestelden en de gehele samenleving);
- Professioneel (toezichthouders dienen flexibel en integer te zijn en dienen hun deskundigheid, efficiëntie en effectiviteit voortdurend verder te ontwikkelen).

Gezien de forse bezuinigingen die door de overheid op de toezichthoudende diensten zijn doorgevoerd (Ale, 2003b; Algemene Rekenkamer, 2013) (waardoor het de vraag is of er voldoende slagvaardig en professioneel kan worden geopereerd), de positionering van belangrijke Rijksinspectiediensten binnen de departementen (waardoor de onafhankelijkheid niet te allen tijde is gegarandeerd) (Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts, 2001; Commissie Holtslag, 1998; Mertens, 2011) en het terughoudende beleid in openbaarmaking van toezichtsresultaten (waardoor transparantie niet altijd wordt bereikt en het vertrouwen in de overheid wordt geschaad) (Grimmelikhuijsen et al., 2020) is het de vraag of de overheid zich wel aan haar eigen visie op goed toezicht houdt (Eijlander & van Gestel, 2001; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2013). Er is sprake van een fundamentele ambivalentie en spanning tussen de gewenste onafhankelijkheid van het toezicht en het feit dat de overheid vindt dat het toezicht stuurbaar moet zijn vanuit beleid en politiek, vanuit departementen en moet worden uitgevoerd onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze ambivalentie wordt in de Kaderstellende Visie op Toezicht gemaskeerd en niet geëxpliciteerd (Ruimschotel, 2014).

Andere bronnen geven in lijn met deze Kaderstellende Visie op Toezicht soortgelijke aspecten voor goed toezicht aan (Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels), 1998; OECD, 2014).

### 6) *De toekomstvisie van de Rijksinspecties*

De gezamenlijke Inspecteurs-Generaal (IG's) van de Rijksinspecties, verenigd in de Inspectieraad, hebben een visie op goed toezicht neergelegd en hebben daarbij voornamelijk gekeken naar welke eisen er aan toezicht moeten worden gesteld wil de inrichting en

uitvoering van het toezicht toekomstbestendig zijn (Inspectieraad, 2016, 2017b, 2018, 2019a, 2019b). Deze visie laat zich als volgt samenvatten: Toekomstbestendig goed toezicht

- Stelt het publieke belang centraal;
- Zet in op een signalerende en agenderende rol;
- Treedt actief en transparant naar buiten;
- Is professioneel en
- Heeft een goed verankerde onafhankelijke positie.

### 7) Conceptueel model goed toezicht

Op basis van achterliggende theorie zoals verwoord in de hoofdstukken 5 en 6 en op basis van de empirische parameters ten aanzien van “goed” toezicht zoals verwoord in de paragrafen 2, 3, 4, 5 en 6 van dit hoofdstuk zijn de parameters en criteria die van belang zijn voor toezichthoudende overheidsorganisaties zijn en daarmee voor een goede invulling van het toezicht gedestilleerd en ondergebracht in een conceptueel model (zie tabel 3).

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

Tabel 3 Conceptueel model voor goed toezicht<sup>116</sup>

<sup>116</sup> Deze tabel is opgesteld conform de bevindingen, zoals gedaan in hoofdstukken 5 en 6. Bij de indeling en rubricering is gebruik gemaakt van (Markttoezichthoudersberaad (ACM, 2014).

## 8) Operationalisering

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zijn de geselecteerde diensten (cases) aan de hand van documentenonderzoek en semigestructureerde interviews langs de lijnen van het bovenstaande model en de daarin aangegeven criteria onderzocht. Daarbij zijn de volgende zaken van belang:

- In alle onderzochte cases maakt het Brzo-toezicht slechts een specifiek en een klein tot zeer klein onderdeel uit van het totale takenpakket van de betreffende dienst. Binnen de diensten is het Brzo-toezicht bijvoorbeeld ondergebracht in een vakgroep of (een gedeelte van) een afdeling. Het Brzo-toezicht wordt in de onderzochte cases uitgeoefend door inspecteurs die deze taak hetzij fulltime, hetzij parttime uitvoeren. Het aantal inspecteurs die belast zijn met deze taak varieert van enkele tientallen (ISZW) tot slechts enkelen (VR ZHZ en VR AA).
- Het Brzo-toezicht maakt onderdeel uit van de totale organisatie van de betreffende dienst, maar kent een sterke oriëntatie op de wettelijk voorgeschreven samenwerking en het opgerichte samenwerkingsverband BRZO+ met alle gezamenlijke werkwijzen, procedures, methoden, rapportages, etc. Ten aanzien van de criteria uit het conceptueel model betekent dit dat een aantal criteria, zoals het dienen van het publiek belang, het leveren van een adequate toezichtsinzet, het aannemen van een signalerende en agenderende rol, het innemen van een onafhankelijke positie, het hebben van een kwaliteitsmanagementsysteem, het kunnen beschikken over voldoende mensen en middelen en het hebben van programma's voor opleidingen, bij- en nascholing en het bijbrengen van vaardigheden voornamelijk zullen worden ingevuld in het kader van de betreffende dienst. Anderzijds zullen criteria als het meten en bevorderen van nalevingsniveaus, het uitvoeren van risicoanalyses, het beïnvloeden van het gedrag van de onder toezicht gestelden, het bevorderen van zelfwerkzaamheid, het meten en evalueren van effecten, het bevorderen van een goede samenwerking, het bevorderen van transparantie, het bevorderen van specifieke kennis en het slagvaardig optreden voornamelijk worden bepaald door de afspraken in het BRZO+. Alvorens de onderzoeksresultaten in de diverse cases te beschrijven is er daarom hoofdstuk 7 ingevoegd. In dit hoofdstuk wordt een beschrijving van structuur, positie en doelstelling van het BRZO+ alsmede van de gezamenlijke invulling van de hierboven genoemde criteria gegeven. Dit voorkomt dat er een aantal beschrijvingen in de teksten over de cases iedere keer moeten worden herhaald.
- Voor het onderzoek zijn ten aanzien van iedere dienst (casus) de relevante rapporten zowel uit openbare bronnen als die aangeleverd door de dienst zelf verzameld en geanalyseerd op verwijzingen naar de te onderzoeken criteria uit het conceptueel model. Dit is uitgevoerd aan de hand van een gestructureerde lijst (zie bijlage 2). In bijlage 4 zijn de onderzochte rapporten vermeld.
- Ook zijn bij iedere dienst (casus) directbetrokkenen (zowel Brzo-inspecteurs als managers van verschillende niveaus) geselecteerd om aan de hand van gestructureerde lijsten (zie bijlage 3) te worden geïnterviewd. Bij de selectie is gestreefd naar een zo goed mogelijke vertegenwoordiging van de diverse geledingen. De interviews duurden gemiddeld 75 minuten, werden opgenomen, getranscribeerd en gearchiveerd. In bijlage 5 zijn namen en functies van de geïnterviewden vermeld. Met alle geïnterviewden is voor aanvang van het interview afgesproken dat er weliswaar een lijst met namen en functies als bijlage zou worden opgenomen, maar dat de weergave

van hetgeen in de interviews door hen zou worden gezegd niet tot de identiteit van de geïnterviewde zou kunnen worden herleid (dit om een zo veilig mogelijke sfeer te scheppen en daarmee zo veel mogelijk informatie te kunnen genereren). Bij de weergave van de resultaten is mede hierom geen onderscheid gemaakt tussen inspecteurs en managers. Ook inhoudelijk was hier geen reden voor, omdat zij geen wezenlijk andere informatie verstrekten, maar elkaar aanvulden. Nadere informatie over data wanneer en omstandigheden waaronder de interviews werden gehouden kan gevonden worden in bijlage 5.

- De bevindingen uit de documentenanalyses en de interviews zijn per dienst (casus) aan de hand van de criteria beschreven (zie hoofdstukken 8, 9, 10, 11 en 12). In hoofdstuk 13 is een beschrijving van de belangrijkste bevindingen gegeven, waarbij ook per criterium de vijf cases met elkaar zijn vergeleken.

### 9) *Resumé*

Goed toezicht is effectief, efficiënt en wordt uitgevoerd door professioneel personeel. Deze begrippen kunnen verder worden geduid aan de hand van een aantal randvoorwaardelijke en procesmatige aspecten.

De termen effectiviteit en efficiëntie maken deel uit van het doelmatigheidsdenken zoals dat in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw eerst in de private sector maar later ook in de overheid vaste grond onder de voeten kreeg ten gevolge van een aantal maatschappelijke ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 4, par. 1). Dientengevolge werden managementvormen uit het bedrijfsleven in het overheidsapparaat geïntroduceerd. Internationaal staat deze beweging bekend onder de term "New Public Management (NPM)". De belangrijkste kenmerken van NPM zijn: verschuiving van input en processen naar output en outcome, de hantering van expliciete standaarden en prestatie-indicatoren, verschuiving van grote, veelomvattende en hiërarchische organisatievormen naar gespecialiseerde, efficiënte platte en autonome structuren, het vervangen van formele, hiërarchische relaties door contracten, de toepassing van marktmechanismen voor de levering van publieke diensten en meer klantgerichtheid (N.B.: burgers heten voortaan klanten) en een vervaging van de grenzen tussen publiek en privaat. Het overheidsapparaat leerde hierdoor het stellen van afrekenbare doelen en het definiëren en meten van prestaties te internaliseren en toe te passen.

NPM heeft het denken over en de toepassing van doelmatigheid (efficiëntie) en doeltreffendheid (effectiviteit) en daarmee over het meten van prestaties fors gestimuleerd. Er bestaat echter weinig eenduidigheid over deze begrippen. Vaak wordt efficiëntie gerelateerd aan de verhouding tussen de input en de daarmee behaalde output, terwijl effectiviteit wordt gerelateerd aan de verhouding tussen de gestelde doelen en de door middel van het proces gerealiseerde outcome.

Voor het verder operationaliseren van deze begrippen dient erop zoek te worden gegaan naar parameters en criteria of indicatoren. Deze liggen niet generiek vast, maar moeten worden gericht en geschikt gemaakt voor de behoeften van de specifieke organisatie. In deze dissertatie wordt ten aanzien van effectiviteit, efficiëntie (en professionaliteit) gezocht naar parameters en indicatoren die in het vervolg op het bovenstaande invulling kunnen geven aan de vraag wat "goed" toezicht bij het nalevingstoezicht van de overheid is.

Zo is effectiviteit nader te definiëren aan de hand van aspecten als het hebben van een geëxpliciteerd toezichtsbeleid, waarbij aan de hand van de vaststelling van het

nalevingsniveau, het handhavingsniveau en de gewenste niveaus op basis van een risicoanalyse (selectiviteit) de toezichtsinzet en het werkpakket worden vastgesteld. Dit alles op basis van een gedegen kennis van de onder toezicht gestelde sector. Het toezicht dient gericht te zijn op het behalen van het gewenste resultaat (slagvaardigheid), waarbij onder resultaat kan worden verstaan de gerealiseerde toezichts- en handhavingsinzet (output), het bereikte nalevingsniveau (outcome) en in het verlengde hiervan het maatschappelijk effect. Een belangrijk onderdeel vormt de handhavingsstijl van de toezichthouder. Handhavers moeten afhankelijk van de situatie kunnen schakelen tussen diverse stijlen om zo het meest effectief kunnen zijn. Er ontbreken harde en algemeen valide bewijzen over welke stijl het meest effectief is. De keuze kan dan ook niet anders zijn dan voor een situationeel bepaalde stijl, ingegeven door de ervaring en professionaliteit van de handhaver. Verder dient de toezichthouder verantwoording af te leggen aan het bestuur, het parlement, de onder toezicht gestelden en de maatschappij door het doen van effectmetingen en het rapporteren hierover. Tevens zou het toezicht er op gericht moeten zijn om de zelfwerkzaamheid van de sector te stimuleren en tenslotte dient de toezichthouder een onafhankelijke positie te hebben.

Efficiënt optreden is nader te definiëren aan de hand van aspecten als bereidheid tot samenwerken, transparantie en een goede interne organisatie. Het is van belang dat de toezichthouder een onafhankelijke positie heeft, zowel ten aanzien het bestuur, de ambtelijke organisatie, het beleid en andere afdelingen enerzijds als ten aanzien van de onder toezicht gestelden anderzijds. Efficiënt toezicht is ook transparant, bijvoorbeeld door het expliciteren van gemaakte keuzes en de openbaarmaking van toezichtsrapportages. Natuurlijk dienen toezichthoudende diensten goed georganiseerd te zijn en te beschikken over een kwaliteitsmanagementsysteem. Een aan de hand van procesbeschrijvingen gedefinieerde toezichtscyclus is hierbij van belang. De toezichthoudende dienst dient van voldoende omvang te zijn en over voldoende middelen te beschikken om haar taken te kunnen uitvoeren.

Voor het kunnen inzetten van professioneel personeel zijn adequate opleidingen, een bij- en nascholingsprogramma en adequate specialistische kennis (bijvoorbeeld van de onder toezicht gestelde sector) essentieel. Overigens kan het voldoen aan deze voorwaarden een beperking van het aantal toezichthoudende diensten initiëren. Ook mag van toezichthouders worden verwacht dat zij over voldoende vaardigheden beschikken om het toezicht goed te kunnen uitvoeren.

De bovenstaande elementen zijn ondergebracht in een conceptueel model ten aanzien van “goed” toezicht. Dit model is vervolgens geoperationaliseerd om de geselecteerde diensten (cases) met behulp van documentenanalyse en semigestructureerde interviews te onderzoeken. Om herhalingen te vermijden is specifiek aandacht besteed aan positie, structuur en doel van het samenwerkingsverband BRZO+ en aan de gezamenlijke elementen van de uitvoering.



## **DEEL III PRAKTIJK**

**HET SAMENWERKINGSVERBAND BRZO+**

**DE CASUS ISZW/MHC**

**DE CASUS OD NOORDZEEKANAALGEBIED**

**DE CASUS OD MIDDEN- EN WEST-BRABANT**

**DE CASUS VR ZUID-HOLLAND ZUID**

**DE CASUS VR AMSTERDAM AMSTELLAND**



## Hoofdstuk 7

### Het samenwerkingsverband BRZO+

#### 1) Inleiding

In de hoofdstukken 8 t/m 12 worden de resultaten van het onderzoek naar de geselecteerde cases beschreven. Hierbij dient te worden bedacht, dat hoewel de onderzochte diensten verschillende entiteiten zijn met verschillende achtergronden, posities, werkwijzen en oriëntatie zij allen samenwerken in het samenwerkingsverband BRZO+. In dit samenwerkingsverband worden verregaande afspraken gemaakt over de inrichting van processen, procedures en methoden, over werkwijzen, over rapportages, etc., die van invloed zijn op de kwaliteit van het toezicht. Om te vermijden dat bij de beschrijving van iedere case steeds dezelfde teksten moeten worden weergegeven is het beter dat hier vooraf centraal weer te geven. Dit geschiedt op basis van de stukken van het BRZO+ (zie bijlage 4).

#### 2) Structuur, positie en doelstelling

De samenwerking tussen de toezichthouders op de uitvoering van het Brzo ontstond in 2001 en werd later bestendigd in achtereenvolgende samenwerkingsverbanden onder de namen LAT-BRZO (2006-2010), LAT RB (2011-2013) en BRZO+ (2014-heden)<sup>117</sup>. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze samenwerkingsverbanden tot op heden slechts een informele status hebben, geen formeel rechtspersoon zijn en dat er geen doorzettingsmacht (de mogelijkheid dwingend zaken voor te schrijven) is vastgelegd. Wel zijn in de Memorie van Toelichting bij het besluit BRZO 2015<sup>118</sup> taken en doelen van het BRZO+ vastgelegd. Teneinde de afspraken te formaliseren, de samenwerking te verankeren, de slagvaardigheid te vergroten en een en ander minder vrijblijvend te maken wordt er op dit moment gewerkt aan een bestuursconvenant (Ministerie I&W, 2020d; Next Step Management, 2019). Het ligt dan in de bedoeling dat de gelden die door het Ministerie van I&W ter bevordering van de omgevingsveiligheid voor projecten onder de naam Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) thans aan de diverse partijen ter beschikking worden gesteld dan rechtsreeks aan het samenwerkingsverband BRZO+ worden gedoneerd<sup>119</sup>. In het BRZO+ werken de zes BRZO OD'ën, ISZW, de VR's, de Waterkwaliteitsbeheerders (RWS, waterschappen), de ILT, het OM en het SodM samen.

Het BRZO+ kent een bureau, dat is ondergebracht bij RWS. Het bureau kent een programmamanager en een aantal adviseurs. Dit bureau is het landelijke coördinatiepunt, dat zorgt voor:

- Informatievoorziening via de website, kennisdagen en de BRZO+-nieuwsbrief;
- Inhoudelijke en procesmatige ondersteuning van de in het BRZO+ aanwezige gremia (BRZO+-overleg, managementoverleg, kernteam, werkgroepen);
- De jaarlijkse monitor;
- Het geven van voorlichting aan overheden en bedrijven;

<sup>117</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>118</sup> Memorie van Toelichting bij Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), Staatsblad 2015, nr. 272, 25-06-2015.

<sup>119</sup> [www.ifv.nl/kennisplein](http://www.ifv.nl/kennisplein), LEC Brandweer BRZO nieuws "De toekomst van IOV en BRZO+", 11-09-2020

- De beantwoording van vragen;
- De ondersteuning van ontwikkelingen (bijvoorbeeld de ICT-ondersteuning in de vorm van de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte (GIR) 2.0 en de inspectiemethodiek Landelijke Benadering Risicobedrijven (LBR) als opvolger van de Nieuwe Inspectie Methodiek (NIM));
- De rapportage van programmatische activiteiten.

De volgende doelstellingen van het BRZO+ zijn vastgelegd (BRZO+, 2017b):

- Het effectueren van landelijke besluiten in de regionale uitvoering;
- Het zorgen voor eenheid en beschikbaarheid van informatie, zowel landelijk als in de regio;
- Het opstellen van gezamenlijke risicoanalyses met effectmetingen in de uitvoering;
- Het uitbrengen van een jaarlijkse rapportage over de uitkomst van de inspectieresultaten;
- Het uitwisselen van kennis en de borging van het kennisniveau;
- Het doen van gezamenlijke handhaving;
- Het zorgen voor de beschikbaarheid van adequate instrumenten en middelen voor toezicht en handhaving.

Tevens werden de volgende ambities uitgesproken (BRZO+, 2015b):

- Landelijk uniform werken, zorgen voor een level playing field;
- Samenwerken als ware het één overheid;
- Integraal benaderen en beoordelen van bedrijven;
- Risicogestuurd werken;
- Doorpakken waar nodig, ruimte geven waar kan;
- Richting bedrijven en derden betrachten van transparantie;
- Realiseren van een deskundige en optimale inzet.

### 3) *Gemeenschappelijke werkwijze*

Binnen het BRZO+ zijn afspraken gemaakt over gemeenschappelijke werkwijzen. Die leiden tot de volgende gemeenschappelijke aspecten, die voor dit onderzoek van belang zijn:

#### 3.1) *Nalevingsniveaus*

Van de ca. 400 Brzo-bedrijven worden er de laatste jaren ca. 95% jaarlijks geïnspecteerd (zowel betreffende de bedrijven boven de hoge drempelwaarde als de bedrijven boven de lage drempelwaarde). Omdat er sprake is van zowel de reguliere Brzo-inspecties als van ca. 100 extra onaangekondigde bezoeken loopt het totaal aantal Brzo-inspecties jaarlijks op tot ca. 480. Daarnaast vinden er controlebezoeken na handhaving plaats. Naar schatting vertegenwoordigt dit alles ca. 750-1000 bedrijfsbezoeken per jaar. In de inspecties worden er jaarlijks ca. 600-900 overtredingen geconstateerd. Door de afspraken en/of de handhaving zijn na controlebezoeken na een gegeven termijn deze overtredingen opgelost of er volgt verzwaarde handhaving.

Wanneer de overall resultaten van de inspecties over het afgelopen decennium naast elkaar worden gelegd kan worden geconstateerd dat er, afgezien van lichte schommelingen, geen trends kunnen worden waargenomen ten aanzien van het aantal bedrijven zonder overtredingen en het totaal aantal overtredingen. Het aantal bedrijven zonder overtredingen schommelt de laatste jaren tussen 33% en 47%; het totaal aantal overtredingen schommelt tussen 615 en 813 (zie paragraaf 4, tabel 6). Overigens heeft slechts 8% van de bedrijven geen overtredingen over een periode van 10 jaar (M. H. A. Kluin et al., 2018).

Naast de bovenstaande getallen over aantallen overtredingen is er geen geaggregeerde informatie beschikbaar over de bij Brzo-bedrijven gemeten stand van de naleving, noch van individuele bedrijven, noch van de sector in zijn geheel. De enige informatie die voorhanden is is te vinden in de jaarlijkse monitorrappporten van het samenwerkingsverband BRZO+ (BRZO+, 2012b, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021). In deze rapportages wordt weergegeven bij hoeveel van de onderzochte bedrijven geen overtredingen zijn geconstateerd en hoeveel overtredingen er zijn geconstateerd met welke ernst van overtreding (outputrapportages). Deze cijfers geven echter geen inzicht in de mate van wetsnaleving.

### 3.2) *Risicoanalyses*

De vigerende wetgeving (het Brzo 2015)<sup>120</sup> schrijft voor dat Brzo-bedrijven boven de hoge drempelwaarde minimaal een maal per jaar en Brzo-bedrijven boven de lage drempelwaarde minimaal eenmaal per drie jaar moeten worden geïnspecteerd (zie voor de uitleg van de drempelwaarden hoofdstuk 4, paragraaf 4 en 5). Daar komt bij dat er mede als gevolg van de ramp bij het bedrijf Chemiepack in 2011 (zie hoofdstuk 1) van de kant van de Tweede Kamer en ten gevolge daarvan ook van Provinciale besturen werd verlangd dat de Brzo-bedrijven boven de lage drempelwaarde vaker dan eenmaal in de drie jaar bezocht zouden moeten worden. Dit heeft er in de praktijk toe geleid dat ook deze bedrijven ongeveer eenmaal per jaar worden bezocht (zie paragraaf 4, tabel 6). Hierbij speelt een risicobenadering dus geen rol.

Overigens dient wel vermeld te worden dat in het kader van het samenwerkingsverband BRZO+ er een zogenaamd toezichtmodel (TZM) is ontwikkeld (BRZO+, 2006b). Dit model berekent op basis van factoren zoals het aantal installaties binnen het bedrijf, de activiteiten met veiligheidsrisico's, de aard van de aanwezige gevaarlijke stoffen, de leeftijd van de installaties, omgevingsfactoren, de kwaliteit van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), het ambitieniveau van het bedrijf ten aanzien van interne en externe veiligheid, de mate van procesbeheersing en het nalevingsgedrag van het bedrijf in het verleden het aantal dagen dat een inspectie zou moeten omvatten. Hiermee worden bepaalde risicofactoren dus weer geïntroduceerd in de toezichtslast per inspectie. Het heeft echter geen invloed op het aantal en de frequenties van de inspecties (wel op de duur ervan).

Teneinde een oordeel te kunnen vormen over de veiligheidsprestaties van bedrijven wordt de laatste jaren de zogenaamde "Ranking van de Veiligheidsprestaties Brzo-bedrijven" gehanteerd. Dit vertrouwelijke inspectie instrument brengt de prestaties van de Brzo-bedrijven in beeld d.m.v. scores die na iedere Brzo-inspectie worden gegeven op de thema's techniek, systeem en cultuur. Voor het inschatten van de cultuur aspecten is door TNO een instrument ontwikkeld. Voor het duiden van de kwaliteit van het VBS wordt de Nieuwe Inspectie

<sup>120</sup> Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo), Staatsblad 2015, 272, 25-06-2015

Methodiek (NIM; zie paragraaf 4) gebruikt. Voor het aspect techniek geven de inspecteurs een duiding aan de mate waarin de installaties/hardware betrouwbaar zijn en betrouwbaar worden gehouden. Dit “Rankingsmodel” maakt analyses mogelijk per bedrijf of groep bedrijven en wordt verder gebruikt voor het vaststellen van de toezichtslast (per bedrijf).

### 3.3) *Bevordering zelfwerkzaamheid*

De totale toezichtslast en toezichtsfrequentie zijn door het Brzo’15 voorgeschreven. Deze regelgeving schrijft zelf verder een aantal betekenisvolle vormen van zelfwerkzaamheid voor, zoals het hebben van een beleid ter voorkoming van zware ongevallen (Pbzo), het opstellen en in stand houden van een VBS, het doen van diverse veiligheidsstudies en risicoanalyses en (voor de bedrijven boven de hoge drempelwaarde) het opstellen en overleggen van een veiligheidsrapport (zie hoofdstuk 3, paragraaf 4 en 5).

### 3.4) *Effectmetingen*

In het verlengde van het gegeven dat er weinig tot geen gegevens te vinden zijn inzake de nalevingsniveaus en dat de mate waarin er risicogestuurd wordt opgetreden wordt beperkt door de wetgeving en door politieke overwegingen moet ook worden geconstateerd dat tot nu toe de rapportages over dit toezicht volledig outputgericht zijn (BRZO+, 2012b, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021). Het gaat dan om zaken als het aantal geïnspecteerde bedrijven, het aantal bedrijven met overtredingen, het aantal uitgevoerde inspecties, het totaal aantal overtredingen en het aantal en de aard van de ingezette handhavinginstrumenten. Gegevens over de outcome van dit alles en het maatschappelijk effect zijn niet voorhanden.

### 3.5) *Samenwerking*

Door de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso-richtlijn en de keuzes die daarbij zijn gemaakt is in het Brzo vastgelegd dat de diverse toezichthouders een gezamenlijk en afgestemd inspectieplan opstellen. Er is voor gekozen dit plan uit te voeren door gezamenlijke inspecties (zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 4 en hoofdstuk 4, paragraaf 4 en 5).

In dit kader is ten gevolge van de forse kritiek die er in het verleden over deze samenwerking is geuit een aantal verbetertrajecten ingezet (zie hoofdstuk 1, paragraaf 4.3). Een en ander heeft uiteindelijk geleid tot het samenwerkingsverband BRZO+. Dit samenwerkingsverband houdt zich bezig met de afstemming van werkwijzen en procedures (bijvoorbeeld de gezamenlijke handhavingstrategie (BRZO+, 2013a), de gezamenlijke inspectiemethodiek NIM), de ontwikkeling van methoden, het vorm geven van de noodzakelijke ICT-ondersteuning, het organiseren van opleidingen voor inspecteurs en het verzorgen van jaarlijkse monitorrapportages (zie hoofdstuk 1, paragraaf 4.3). Ook worden er afspraken gemaakt over het gezamenlijk inzetten op bepaalde thema’s, zoals bijvoorbeeld het project Tankopslag en het project ageing (BRZO+, 2018). Kern van de gezamenlijke inspecties wordt gevormd door ISZW/vakgroep MHC, de OD’en en de VR’s. Bij inspecties waar ook de problematiek van de verontreiniging van het oppervlaktewater speelt zijn of RWS of het betreffende Waterschap daarnaast aanwezig (dit gebeurt in ca. 20% van de inspecties). Naast de reeds eerdergenoemde toezichthouders wordt er in dit samenwerkingsverband ook samen gewerkt met de ILT en het OM.

### 3.6) *Transparantie*

Ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven worden samenvattingen van de inspectierapportages met ingang van 2014 geopenbaard op de website van het samenwerkingsverband BRZO+<sup>121</sup> <sup>122</sup>. De volledige rapporten worden op aanvraag geleverd. Deze openbaarmaking verloopt via een vastgestelde procedure (BRZO+, 2014c), waarin er voor het betrokken bedrijf binnen een bepaalde termijn de mogelijkheid is voorzien om op de concept-samenvatting te reageren en feitelijke onjuistheden te laten herstellen. Deze transparantie is ook in het Brzo 2015 als wettelijke verplichting opgenomen.

In het kader van de transparantie zijn er daarnaast de jaarlijkse openbare “Staten van de Veiligheid Majeure Risicobedrijven” die door het Ministerie van I&W, mede op basis van de jaarlijkse monitorrapporten van het BRZO+ worden uitgegeven, hoewel hierin alleen outputinformatie te vinden is (BRZO+, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021; Ministerie I&W, 2014b, 2015, 2016c, 2017c, 2018c, 2019a, 2020a, 2021c).

### 3.7) *Professionaliteit*

Om de deskundigheid van de inspecteurs te bevorderen en te waarborgen wordt er door de BRZO+-academie (onderdeel van het samenwerkingsverband BRZO+) een opleidingsprogramma aangeboden<sup>123</sup>. Dit programma bestaat uit een cursus “Basiskennis Brzo” en een cursus “Basiskennis auditvaardigheden Brzo”, die beiden voorwaardelijk zijn om te worden toegelaten tot de cursus “Inspectiemethode NIM<sup>124</sup>/GIR<sup>125</sup>”, die met goed gevolg moet zijn afgerond om überhaupt inspecties te mogen uitvoeren. Tenslotte is er de cursus “NIM-inspectieleider” bedoeld voor diegene van de inspecteurs die de leiding heeft over het inspectieteam.

### 4) *Gezamenlijke inspecties*

Het huidige toezichts- en handhavingsbeleid voor het gezamenlijke Brzo-toezicht is te vinden op de website van het samenwerkingsverband van de Brzo-toezichthouders, het BRZO+<sup>126</sup>.

De mate van toezicht op een bedrijf is landelijk vastgelegd in het toezichtmodel (TZM). Met het TZM wordt per bedrijf de inspectielast bepaald op basis van de grootte, de complexiteit en de aanwezige risico's, in combinatie met de beoordeling van het functioneren van het VBS zoals die uit de laatste inspectie is verkregen. Deze inspectielast wordt weergegeven als het aantal Brzo-inspectiedagen per jaar bij het bedrijf. Krijgt het bedrijf een goede beoordeling dan zal de inspectielast minder worden en bij een minder goede beoordeling wordt het meer. In het Brzo'15 staat dat bij bedrijven boven de hoge drempelwaarde jaarlijks een inspectie wordt gehouden en bij bedrijven boven de lage drempelwaarde tenminste één keer per drie

<sup>121</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>122</sup> In 2020 werd hiervan 14.694 maal gebruik gemaakt.

<sup>123</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>124</sup> NIM staat voor Nieuwe Inspectiemethodiek (de methodiek die standaard bij alle BRZO-inspecties wordt gebruikt).

<sup>125</sup> GIR staat voor gemeenschappelijke inspectieruimte (een digitale applicatie waarin alle gegevens worden opgeslagen).

<sup>126</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

jaar, tenzij het bevoegd gezag op grond van een systematische evaluatie van de gevaren het inspectieprogramma aanpast.

In elke regio stellen de Brzo-toezichthouders gezamenlijk voor elk Brzo-bedrijf een inspectieprogramma op. Uit dit programma blijkt hoe de inspecties voor het bedrijf worden ingericht. Het programma bevat informatie over zowel de inspectiefrequentie als de inhoud van de verschillende inspecties (welke onderdelen van het VBS, bedrijfsonderwerpen en bedrijfsonderdelen). Een en ander wordt zo ingericht dat in een cyclus van vijf jaar alle onderdelen van het bedrijf en van het VBS zijn geïnspecteerd. Het inspectieprogramma wordt gedurende de looptijd regelmatig door de toezichthouders bezien en indien nodig bijgewerkt. Het inspectieprogramma kan veranderen door landelijke inspectiethema's, resultaten van vervolgininspecties, beleidswijzigingen, overtredingen van de wetgeving, ernstige klachten, (bijna)ongevallen, incidenten of nieuwe technieken.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen routinematige en niet-routinematige inspecties. De routinematige inspecties zijn vooraf in het inspectieprogramma ingepland en worden door tenminste twee verschillende bevoegde gezagen uitgevoerd. De niet-routinematige inspecties zijn niet vooraf gepland en hebben in veel gevallen betrekking op situaties van overtredingen, een incident of een ongeval. Niet-routinematige inspecties kunnen ook in afstemming door één toezichthouder worden uitgevoerd. Beide typen inspecties kunnen aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden. De aangekondigde inspecties vormen het merendeel van alle inspecties. Dit zijn inspecties van het VBS van het bedrijf. Hiertoe wordt een inspectieagenda voorafgaand aan de inspectie aan het bedrijf aangeboden. Hiermee is gewaarborgd dat de gewenste functionarissen geïnterviewd kunnen worden, noodzakelijke procedures en rapportages klaarliggen en de gekozen inspectieonderwerpen kunnen worden beoordeeld. Tijdens deze inspecties worden ook de fysieke maatregelen gecontroleerd. De onaangekondigde inspecties vinden plaats binnen maar ook buiten kantooruren, zijn korter en veelal gericht op inspectie van maatregelen in plaats van op systemen.

De Brzo-inspecties worden uitgevoerd door een inspectieteam, bestaande uit een aantal inspecteurs afkomstig van het Wabo bevoegd gezag (de Provincie; in mandaat uitgevoerd door de zes daartoe aangewezen OD'en), de Inspectie SZW en de VR. Het Wabo bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de coördinatie. Het Wabo bevoegd gezag kan versterkt worden door een inspecteur van de waterkwaliteitsbeheerder (RWS of een Waterschap) als er risico's zijn ten aanzien van de kwaliteit van het oppervlaktewater (lozingen). Een aantal bedrijven valt onder het bevoegd gezag van het Ministerie van EZ. Voor deze bedrijven is het SodM aangewezen als toezichthouder (zowel voor de Wabo als voor de Arbeidsomstandighedenwet). Het inspectieteam werkt samen in de voorbereiding (agenda), de uitvoering (bedrijfsbezoek, visuele controle van de technische en organisatorische maatregelen, VBS, rapporten, vervolgdOCUMENTEN), het delen van de bevindingen met het bedrijf (close-out), de afronding met eventueel handhaving en de verslaglegging in een inspectierapport.

Bij de voorbereiding van een inspectie kiest het inspectieteam welke thema's en daarbij behorende inspectieonderwerpen worden geïnspecteerd en tegen welke beoordelingsgrondslagen. De keuze van de thema's wordt voor ieder bedrijf afzonderlijk gemaakt op grond van de nalevingsgeschiedenis en de aspecten die bij een vorige inspectie zijn beoordeeld. Inspectiethema's kunnen ook gekozen worden naar aanleiding van landelijk afgesproken thema's. Per bedrijf en per jaar kan de diepgang en de breedte van inspecties variëren.

Om de deskundigheid van de inspecteurs te bevorderen en te waarborgen wordt er door de BRZO+-academie (onderdeel van het samenwerkingsverband BRZO+) een opleidingsprogramma aangeboden. Dit programma bestaat uit een cursus “Basiskennis Brzo” en een cursus “Basiskennis auditvaardigheden Brzo”, die beiden voorwaardelijk zijn om te worden toegelaten tot de cursus “Inspectiemethode NIM<sup>127</sup>/GIR<sup>128</sup>”, die met goed gevolg moet zijn afgerond om überhaupt inspecties te mogen uitvoeren. Tenslotte is er de cursus “NIM-inspectieleider” bedoeld voor diegene van de inspecteurs die de leiding heeft over het inspectieteam. Uitgangspunt voor de inspecteurs is een Hbo-diploma of een gelijkwaardig Hbo denk- en werkniveau.

De Brzo-inspectie wordt uitgevoerd aan de hand van een landelijk uniforme inspectiemethodiek voor het Brzo-toezicht, genaamd NIM. Dit om een gelijk speelveld voor alle bedrijven te creëren. De NIM omvat de hoofdlijnen voor een inspectie-uitvoering, zowel voor het proces als de inhoud. Hierbij gaat het om een objectief en gemotiveerd oordeel over het door het bedrijf gevoerde preventiebeleid ter voorkoming van zware ongevallen en over het VBS. Vragen hierbij zijn: is het beleid voldoende gedocumenteerd, is het geschikt en is het voldoende geïmplementeerd?

Het inspectieteam heeft als leidend kader bij de inspecties vijf hoofdvragen: 1) Zijn de juiste gevaren en de daaruit voorkomende risico's onderkend, 2) Zijn de juiste maatregelen getroffen, 3) Worden de maatregelen goed onderhouden, 4) Is er een deugdelijk beheerssysteem waarmee het onderkennen van gevaren en risico's, het treffen van de juiste maatregelen en het onderhouden van die maatregelen is geborgd en 5) Voert het bedrijf, alles overziend, het juiste preventiebeleid?

Het inspectieproces verloopt van waarneming, bevinding naar beoordeling en conclusie. De inspectiemethodiek beoogt een gelijke waarneming in vergelijkbare situaties. Daarom is een waarderingsschaal opgesteld, die de inspecteurs bij hun beoordeling toepassen. Bij de bedrijven boven de hoge drempelwaarde, die dus een VR moeten opstellen, controleert het team tijdens de inspectie of wat beschreven is in het VR overeenstemt met de situatie binnen het bedrijf.

Na afloop van de inspectie legt het inspectieteam gezamenlijk het hele verloop vast in de GIR. Met behulp van de GIR wordt het inspectierapport en de openbare samenvatting opgesteld. De openbare samenvattingen worden op de website van BRZO+<sup>129</sup> gepubliceerd. In deze samenvatting worden de inspectieonderwerpen, de resultaten van de inspectie en indien er overtredingen zijn geconstateerd het soort, het aantal en de ernst van de overtredingen vermeld.

Tijdens een inspectie kan een overtreding geconstateerd worden. In de praktijk handhaven de bevoegde instanties direct op het Brzo of op de onderliggende wetgeving, dan wel op de vergunning. Dit gebeurt op aan de hand van de landelijke handhavingstrategie BRZO<sup>130</sup>. Er zijn drie categorieën van overtredingen:

Bij overtredingen van categorie 1 is sprake van een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval. Er is dus een ernstig gevaar voor de werknemers en/of de directe omgeving van het bedrijf. Bij overtredingen van categorie 2 is er geen sprake van een onmiddellijke dreiging

<sup>127</sup> NIM staat voor Nieuwe Inspectiemethodiek (de methodiek die standaard bij alle BRZO-inspecties wordt gebruikt).

<sup>128</sup> GIR staat voor gemeenschappelijke inspectieruimte (een digitale applicatie waarin alle gegevens worden opgeslagen).

<sup>129</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>130</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

voor de veiligheid van de werknemers en/of de directe omgeving van het bedrijf, maar wel is vastgesteld dat het bedrijf onvoldoende maatregelen heeft getroffen. Overtredingen in categorie 3 (zeer geringe dreiging) betreffen lichtere tekortkomingen, waarvoor een lichtere sanctie met een redelijke hersteltermijn wordt opgelegd.

In tabel 4 is voor de drie categorieën weergegeven welke sancties door welk bevoegd gezag worden opgelegd.

Bij categorie 3 overtredingen wordt het bedrijf middels een hersteltermijn in de gelegenheid gesteld de overtreding ongedaan te maken of te herstellen. Dan blijft handhaving achterwege.

Is dit niet het geval of is de overtreding ernstig van aard dan worden handhavingsinstrumenten ingezet. Het inspectieteam bepaalt, afhankelijk van de aard en de ernst van de geconstateerde overtredingen en de naleefgeschiedenis van het bedrijf, welke sancties uit de handhavingstrategie worden ingezet. Afhankelijk van het onderwerp van de overtreding en de wettelijke mogelijkheden die het bevoegd gezag ter beschikking heeft bepaalt het inspectieteam welke toezichthouder de handhaving inzet.

Het Wabo bevoegd gezag en de Inspectie SZW hebben juridisch gezien de meeste mogelijkheden om handhavend op te treden. Na afloop van de hersteltermijn volgt een hercontrole. Indien de overtreding niet is opgeheven worden extra maatregelen getroffen om dit alsnog te realiseren (bijvoorbeeld door de inzet van zwaardere sancties).

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Categorie 1 Onmiddellijke dreiging	Stillegging (art. 28 Arbowet) + proces verbaal (PV)	Bij negeren PV (misdrijf), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen functioneel parket (FP)	Inspectie SZW
	Bestuursdwang (art. 122 Provinciewet, art. 48 en 63 Wet Veiligheidsregio's) + aangifte		Wabo bevoegd gezag / Veiligheidsregio
Categorie 2 Geen onmiddellijke dreiging	Exploitatieverbod onder last onder dwangsom + PV	Bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Inspectie SZW
	Bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	Verhoogde boete, verbeuren dwangsom bestuursdwang, inschakelen FP	Inspectie SZW
	Eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	Bestuurlijke boete en zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Inspectie SZW
	Dwangsom	Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag / Veiligheidsregio
Categorie 3 Zeer geringe dreiging	Waarschuwingbrief	Dwangsom	Wabo bevoegd gezag / Veiligheidsregio
	Waarschuwingbrief of eis (art. 27 Arbowet)	Boeterapport	Inspectie SZW

*Tabel 4 Oplegging sancties per categorie  
(Bron: landelijke Brzo-handhavingstrategie 2013)*

### 5) Inspectieresultaten

Uit de jaarlijkse Brzo-monitor verslagen blijkt welke realisatie van het bovenstaande beleid is behaald (BRZO+, 2012b, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021). Deze realisatie is samengevat in tabel 5.

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal Brzo-bedrijven	416	411	405	406	387	373	394	396	405	407
Hoge drempelwaarde	249	250	254	252	244	234	251	260	261	265
Lage drempelwaarde	167	161	151	154	143	139	143	136	144	142
Aantal geïnspecteerde bedrijven (%)	84	89	90	89	91	97	95	96	94	94
Hoge drempelwaarde	82	90	90	90	91	97	99	98	97	97
Lage drempelwaarde	86	88	89	88	92	96	88	91	88	89
Aantal bedrijven zonder overtredingen (%)	40	43	36	47	39	40	43	43	33	38
Totaal aantal overtredingen	764	871	1097	850	615	647	664	755	813	761
Aantal overtredingen categorie 3 <sup>131</sup>				591	417	497	499	607	588	580
Aantal overtredingen categorie 2				244	188	181	164	147	217	178
Aantal ernstige overtredingen				15	10	4	2	1	8	3

*Tabel 5 Realisatiecijfers  
(Bron: jaarlijks Brzo-monitorrapport)*

De tabel geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

Het aantal uitgevoerde inspecties is hoog en benadert de afgelopen jaren vrijwel een volledige dekking van alle bedrijven. Het wettelijk uitgangspunt voor de bedrijven boven de hoge drempelwaarde is een jaarlijkse inspectie. In de jaren 2011 t/m 2015 werd die niet behaald.

Als verklaring daarvoor werd gegeven dat een aantal bedrijven niet werd geïnspecteerd op grond van een risicoschatting en op grond van het vertoonde naleefgedrag.

Het wettelijk uitgangspunt voor de bedrijven boven de lage drempelwaarde is een inspectie in minimaal drie jaar. Op grond hiervan zou een jaarlijks percentage geïnspecteerde bedrijven van ca. 35% mogen worden verwacht. Dit wordt echter zeer overschreden. Mede naar aanleiding van grotere ongevallen (Chemiepack) en de politieke en maatschappelijke druk die daaruit voortkwam hebben Provinciale besturen een verhoging van de inspectiefrequentie bij bedrijven van de lage categorie van 1 maal in de 3 jaar naar 1 maal per jaar nagestreefd.

Het aantal bedrijven zonder overtredingen is al jaren ongeveer constant en schommelt rond de 41%. Daarin lijkt geen verbetering merkbaar. Sterker nog; in 2019 daalde dit cijfer zelfs tot 33%.

Het totaal aantal overtredingen schommelt wat meer, daalde wat in de jaren 2015 t/m 2017, maar is in 2018 weer gestegen, steeg in 2019 weer verder om in 2020 weer enigszins te dalen. Het aantal ernstige (categorie 1) overtredingen daarbinnen is laag en bedraagt de laatste jaren minder dan 1%, hoewel het in 2019 steeg tot 1% van het totaal aantal overtredingen.

<sup>131</sup> De onderverdeling van overtredingen in categorieën is met ingang van 2014 ingevoerd.

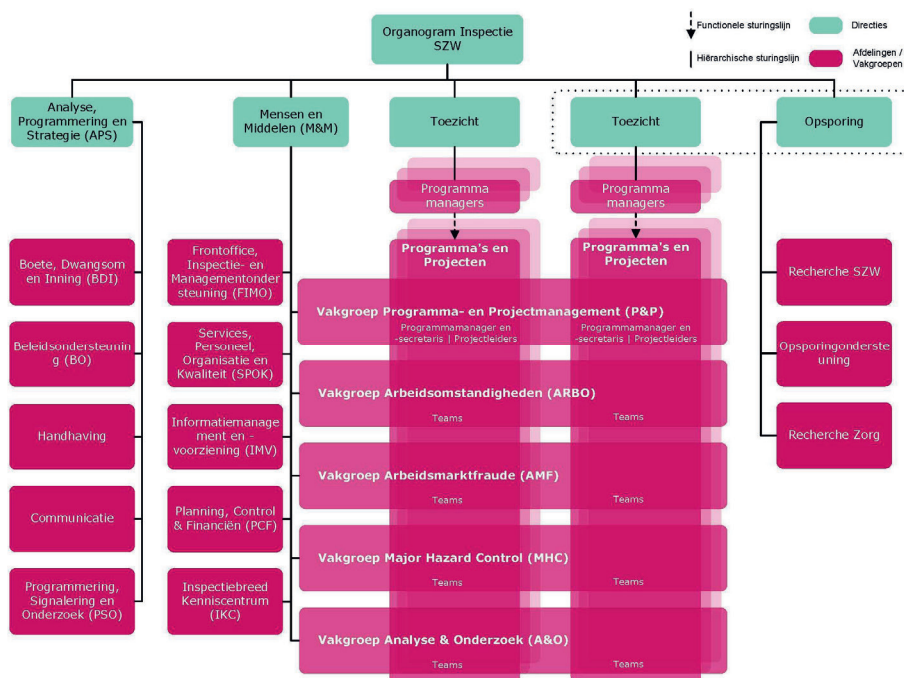


## Hoofdstuk 8

### De casus ISWZ (vakgroep MHC)

#### 1) Inleiding

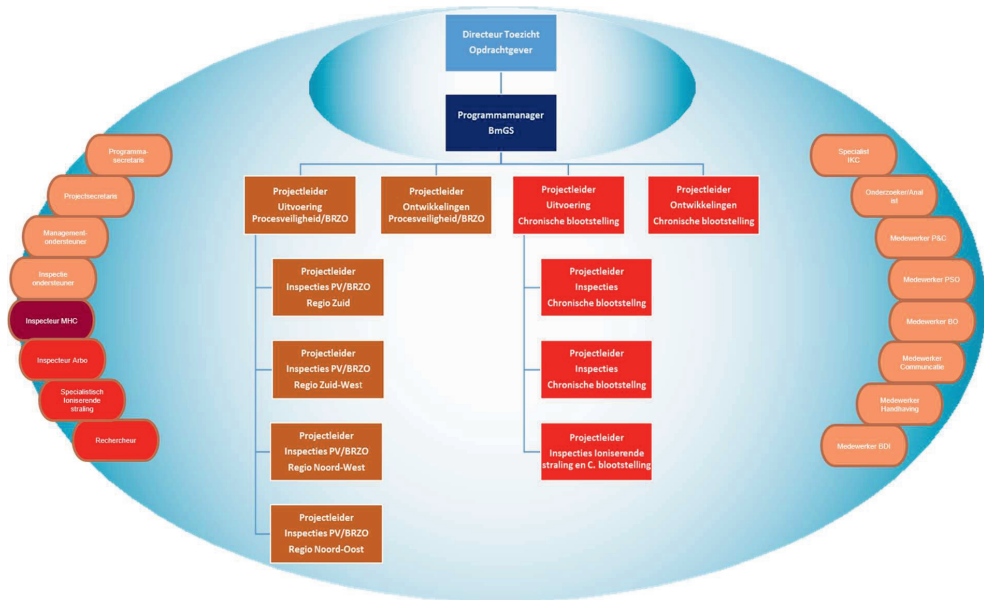
De inspectie SZW (ISZW) is per 1 januari 2012 ontstaan door samenvoeging van de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de Sociale Informatie- en Opsporingsdienst (SIOD). Voor die datum was alles rond het toezicht op Brzo-bedrijven vanaf 2002 bijeengebracht in de directie Major Hazard Control (MHC) binnen de AI. In ISZW is dit nu ondergebracht in de vakgroep MHC. ISZW is een matrixorganisatie, waarbinnen de vakgroep MHC is gepositioneerd (zie onderstaand organogram; figuur 10).



Figuur 10 Organogram ISZW

De vakgroep MHC heeft twee primaire taken, namelijk de personele zorg voor de MHC inspecteurs en het leveren van goed opgeleide en vaardige inspecteurs die inzetbaar zijn in het project procesveiligheid van het programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen (BmGS). Het programma BmGS staat onder leiding van een programmamanager die onder meer verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het Brzo-toezicht in de breedste zin, alsmede de samenwerking in Brzo+ verband. De inspecteurs Procesveiligheid/BRZO zijn geografisch

ingedeeld in (vier) teams onder leiding van projectleiders Inspecties Procesveiligheid/BRZO. Daarnaast zijn coördinerende projectleiders Uitvoering Procesveiligheid en BRZO Ontwikkelingen actief. Alle projectleiders rapporteren aan de Programmamanager BmGS (zie het onderstaande organogram BmGS; figuur 11).



*Figuur 11 Organogram Programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen (BmGS)*

De vakgroep MHC kan niet los worden gezien van de missie, doelen, organisatie, werkwijze, procedures, prioritering, formatietoedeling, etc. van ISZW. Zij maakt daar een integraal onderdeel van uit. Evenzeer kan de vakgroep MHC ook niet los worden gezien van het samenwerkingsverband BRZO+ (zie hoofdstuk 7). De vakgroep heeft de taak toezicht te houden op de 405 Brzo-bedrijven in Nederland (stand per 1-1-2021)<sup>132</sup>.

## 2) Werkwijze

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus ISZW/vakgroep MHC verzameld en geanalyseerd, zoals meerjarenplannen, jaarplannen, jaarverslagen en risicoanalyses van ISZW en documenten van de Rijksoverheid die handelen over de capaciteitstoedeling aan SZW en ISZW en over de onafhankelijke positie van de Rijksinspecties (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten verzameld voor zover die betrekking heeft op ISZW/vakgroep MHC. Daarbij zijn ook de documenten die zijn uitgebracht door het Ministerie van I&W (de verantwoordelijkheid voor het stelsel van het Brzo-toezicht ligt bij de Minister of de Staatssecretaris van I&W) betrokken.

<sup>132</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

Bij de selectie van de geïnterviewde personen is uitgegaan van de matrixorganisatie van ISZW/vakgroep MHC. De selectie omvat dus alle niveaus en soorten functies die onderdeel uitmaken van de vakgroep en van het management die het beleid waaraan de vakgroep gestalte moet geven bepalen (zie bijlage 5). In totaal zijn 10 interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden. Interviews zijn gehouden met 3 inspecteurs Procesveiligheid/BRZO, een projectleider Inspecties Procesveiligheid/BRZO, de projectleider Procesveiligheid/BRZO-ontwikkelingen, het hoofd van de vakgroep MHC, de specialist Procesveiligheid van het Inspectiebreed kenniscentrum ISZW, de programmamanager BmGS, de directeur Toezicht ISZW en de Inspecteur-Generaal ISZW. Hiermee zijn een selectie van de BRZO-inspecteurs van ca. 9%, een selectie van projectleiders van 25% en alle betrokken managers in het onderzoek betrokken.

### 3) *Beschrijving casus ISZW/vakgroep MHC*

De onderstaande beschrijving gaat natuurlijk in eerste instantie in op de aspecten die betrekking hebben op de vakgroep MHC. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat deze vakgroep integraal onderdeel uitmaakt van ISZW enerzijds en participeert in het samenwerkingsverband BRZO+ anderzijds dat aspecten die van hieruit (mede)bepalend zijn voor het reilen en zeilen van de vakgroep ook worden beschreven.

#### 3.1) *Effectiviteit*

##### 3.1.1) *Publiek belang*

Uit de documentenanalyse komt naar voren dat ISZW beschreven heeft aan welk publiek belang men een bijdrage wil leveren. In de jaarplannen en jaarverslagen wordt dit als “mission statements” weergegeven. In de loop der jaren zijn die aan kleine veranderingen onderhevig:

- “ISZW draagt door toezicht bij aan veilige, gezonde en eerlijke arbeid, een rechtvaardige inkomensverdeling, een goed functionerende arbeidsmarkt en een goed stelsel van werk en inkomen” (Inspectie SZW, 2012b);
- “SZW staat voor een economisch krachtig en sociaal Nederland met werk en bestaanszekerheid voor iedereen. Er is een perspectief op fatsoenlijk werk en inkomen, een veilige (werk)omgeving, verantwoorde arbeidsomstandigheden en een eerlijk speelveld voor werkgevers. ISZW levert door middel van toezicht een belangrijke bijdrage aan het borgen en bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving door strikte handhaving en het bestrijden van misbruik en fraude” (Inspectie SZW, 2013c);
- “ISZW werkt samen aan eerlijk, gezond en veilig werk en aan bestaanszekerheid voor iedereen. ISZW werkt aan een gezonde en veilige werkplek voor werknemers, aan een eerlijke en goed werkende arbeidsmarkt en aan een goed werkend sociaal zekerheidsstelsel (Inspectie SZW, 2012a);
- “ISZW werkt zo effectief mogelijk aan de doelen van SZW: samen werken aan eerlijk, gezond en veilig werk en aan bestaanszekerheid voor iedereen” (Inspectie SZW, 2014b);
- “ISZW werkt aan eerlijk, gezond en veilig werk en bestaanszekerheid voor iedereen” (Inspectie SZW, 2014c, 2020b);

- “ISZW houdt toezicht op de naleving van wet- en regelgeving en handhaaft de wet waar nodig. Ze signaleert ontwikkelingen en risico’s op de beleidsterreinen van SZW. Daarmee dient ISZW het publiek belang: een grotere arbeidsparticipatie, een sociaal en krachtig land met werk en bestaanszekerheid voor iedereen” (Inspectie SZW, 2015b).

Uit deze achtereenvolgende “mission-statements” blijkt dat ISZW het publiek belang voornamelijk definieert als het belang van werkenden, hetgeen gezien de aard van wet- en regelgeving binnen haar domein niet verrassend is. Soms wordt de lat van de ambitie ook iets hoger gelegd daar waar gesproken wordt over een goed functionerende arbeidsmarkt, een goed stelsel van werk en inkomen, een goed werkend sociaal zekerheidsstelsel, een sociaal en krachtig land en over bestaanszekerheid voor iedereen. Hoewel dit alles gerelateerd is aan het belang van werkenden kan gesteld worden dat deze termen suggereren dat het publiek belang dat gediend wordt iets breder kan worden gezien dan alleen het belang van werkenden.

Toegesplitst op de vakgroep MHC gaat het om het begrip “veilig werk” met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen. In het kader van het programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen (BmGS) wordt als publiek belang gedefinieerd het verminderen van blootstelling aan gevaarlijke stoffen en het verhogen van de procesveiligheid (Inspectie SZW, 2016a). Ook dit is in eerste instantie gericht op werkenden, hoewel een betere procesveiligheid ook voor omwonenden van risicovolle bedrijven belangrijk is.

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat het begrip publiek belang niet een term is die de meeste geïnterviewden sterk aanspreekt (interviews 2, 27-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 9, 30-01-2020). Een aantal van hen vinden het helderder het begrip publiek belang gezien de werkzaamheden van ISZW te vervangen door de term werknemersbelang (interview 2, 27-11-2019; 5, 11-12-2019; 9, 30-01-2020). Deze laatste term zou veel meer aanspreken en wordt van groot belang geacht. Men vindt dat er door de uitgevoerde werkzaamheden veel wordt bereikt ten aanzien van de veiligheid van de Brzo-bedrijven en dat dat dus ten goede komt aan het belang van werknemers (en omwonenden) (interview 4, 05-12-2019).

### 3.1.2) *Nalevingsniveaus*

Zoals vermeld in hoofdstuk 7, paragraaf 3.1 is weinig informatie voorhanden inzake de nalevingsniveaus bij Brzo-bedrijven. Het enige gegeven dat als zodanig kan worden opgevat is het cijfer 40% (40% van de bedrijven heeft geen overtredingen). Deze 40% zou als een soort (spontaan) nalevingsniveau kunnen doorgaan, ware het niet dat er bij vrijwel alle geïnterviewden grote weerstand bestaat om dit te doen (interviews 1, 25-11-2019; 2, 27-11-2019; 3, 29-11-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020). Men wijst er op dat dit getal sterk afhankelijk is van het onderwerp dat centraal stond in de inspectie (per inspectie wordt immers een selectie van te inspecteren onderwerpen gekozen), van de installatie(s) die centraal stond(en) in de inspectie (per inspectie wordt immers een selectie van te inspecteren installaties gekozen), van de situationeel bepaalde ruimte die de inspecteur heeft om een bepaald feit als overtreding aan te merken en van het gegeven dat de inspecteurs in de loop der jaren steeds dieper in de systemen van het bedrijf duiken en kritischer worden en daarmee meer overtredingen constateren (een gegeven dat overigens niet wordt ondersteund door de jaarlijkse rapportages; zie hoofdstuk 7, tabel 6). Overigens daalt dit getal van 40% nog eens tot slechts 8% wanneer er meerjarig wordt gekeken. Men vindt dus het aantal overtredingen en het percentage bedrijven zonder overtreding geen goede maat voor het nalevingsniveau.

Ook werd opgemerkt dat men de uiterst complexe veiligheidssituatie bij Brzo-bedrijven niet in een enkel getal of score zou moeten willen vangen en dat naleving een multi-causaal gegeven is. Door het gestructureerd verzamelen van informatie uit inspecties over een groot aantal jaren zou hier in de komende jaren meer inzicht in moeten worden verkregen (zie paragraaf 3.1.3).

Nu er geen inzicht is in de feitelijke nalevingsniveaus en die ook niet in een enkelvoudig getal of score te vangen is zijn er natuurlijk ook geen gewenste nalevingsniveaus gedefinieerd.

### 3.1.3) *Risicoanalyses*

ISZW heeft met ingang van 2011 een inspectiebrede risicoanalyse (IRA) ontwikkeld (Inspectie SZW, 2012b). De doelstelling is hierbij om te komen tot definiëring van sectoren waar de risico's op het voorkomen van misstanden (bijvoorbeeld door stelselmatige en langdurige overtreding van de wet- en regelgeving) het grootst zijn en om de handhaving te kunnen richten op die sectoren waar het meeste effect daarvan te verwachten is (Inspectie SZW, 2012c, 2014c). In deze analyse worden factoren meegenomen zoals de kans op het optreden van het risico, het effect dat dat optreden vervolgens heeft en het aantal werkenden dat aan het risico potentieel kan worden blootgesteld. Deze analyse is voortdurend verder ontwikkeld, aangepast en verbeterd door gebruik te maken van steeds meer en betere gegevens, verzameld door ISZW zelf, maar ook verzameld door andere toezichthouders en instellingen, geraadpleegde deskundigen en wetenschappelijke instituten (Inspectie SZW, 2012a, 2012c, 2013a, 2014b, 2014c, 2017a, 2018a).

De uiteindelijke resultaten worden weergegeven in een kans-effect diagram met daarin bollen die de grootte van de potentieel blootgestelde populatie verbeelden. Dit soort diagrammen kunnen dan worden opgesteld voor de maatschappelijke effecten voor de belangrijkste risico's, maar ook voor de individuele effecten daarvan en voor deelgebieden, zoals bijvoorbeeld voor veilig werk waarin de omvang van de bollen het aantal ongevallen weergeeft (Inspectie SZW, 2018a).

Naast deze IRA wordt verder gebruik gemaakt van een omgevingsanalyse (OMA), waarin factoren als maatschappelijke trends en ontwikkelingen ten aanzien van risico's en aantallen werkenden in bepaalde sectoren worden beschreven en aspecten als notoire overtredders, misstanden en kwetsbare groepen worden meegenomen (Inspectie SZW, 2013a). De mate waarin ISZW een bijdrage kan leveren aan het verder beheersen van een risico wordt immers mede bepaald door de omgeving waarin ISZW opereert (Inspectie SZW, 2017a).

De verdeling van mensen en middelen over het werkveld van ISZW wordt dan op basis van de IRA en de OMA bepaald en daarmee wordt er dus risicogestuurd toezicht gehouden (Inspectie SZW, 2013c, 2014c, 2017a).

Uitgangspunt hierbij is dat door de aandacht voor risicogestuurd toezicht en door het slimmer organiseren van de toezichtsinzet op basis hiervan met dezelfde middelen meer kan worden bereikt (Inspectie SZW, 2013c). De praktijk is echter ook dat de overheid (waaronder ISZW) in de afgelopen jaren steeds kleiner werd en niet overal meer aanwezig kon zijn. Bedrijven worden daarom gestimuleerd meer eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het toezicht moet dus zo efficiënt mogelijk worden uitgevoerd. Anderzijds vraagt de maatschappij om meer toezicht en om minder gedogen. De overheid kon daardoor niet alle risico's meer afdekken en richtte zich dus op de meest ernstige (Inspectie SZW, 2014c). De begeleidende slogan is "vissen waar vis zit" (Inspectie SZW, 2012c). Er wordt natuurlijk bij de verdere programmering nauw aangesloten bij de beleidsdoelen van SZW. Hierover wordt afgestemd met de betrokken beleidsdirecties (Inspectie SZW, 2014b). Het werkveld van ISZW is immers

breed en veelomvattend en dat vraagt voortdurend om scherpe en weloverwogen keuzes voor de inzet van mensen en middelen (Inspectie SZW, 2014c). Risicoanalyses zijn daarbij de basis voor de keuze voor toezichtsprogramma's voor de lange termijn, voor de aanpak binnen programma's en voor de selectie van te inspecteren bedrijven (Inspectie SZW, 2015b).

In deze risicoanalyses worden de risico's ten aanzien van gevaarlijke stoffen, procesveiligheid en zware ongevallen voortdurend als prioritair aangeduid. De vertaling van de resultaten van de risicoanalyses naar de geplande en gerealiseerde toezichtsinzet (mensen en middelen) ten aanzien van de procesveiligheid is echter in de praktijk niet goed mogelijk. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de vigerende wetgeving en anderzijds door het feit dat inspecties gezamenlijk met andere toezichthouders worden uitgevoerd (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.2).

In deze gezamenlijkheid wordt gewerkt met het toezichtsmodel (TM) en met een rankingsmethodiek (Inspectie SZW, 2015c, 2018c). De geïnterviewde inspecteurs geven aan dat deze methodiek weinig objectief is (hangt immers af van de scores die door inspecteurs op basis van hun ervaringen worden gegeven) en dat met name het scoren van de veiligheidscultuur een zeer lastige zaak is (interviews 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020).

Dat er door externe druk de inspectiefrequentie van de lage categorie Brzo-bedrijven sterk is verhoogd heeft ertoe geleid dat ISZW door de beschikbare capaciteit (die bijvoorbeeld ook moest worden ingezet voor ongevalsonderzoek en voor opsporingsonderzoek o.l.v. het OM) niet in staat was om alle inspecties bij te wonen. Het hierboven beschreven model en de rankingsmethodiek zijn door ISZW ook ingezet om een afweging te maken bij de keuze welke inspecties werden bijgewoond en welke niet (zie verder paragraaf 3.2.5) (Inspectie SZW, 2016a).

De inspectiebrede risicoanalyse en omgevingsanalyse hebben door de vigerende wetgeving en door externe invloeden weinig tot geen invloed op de toezichtsinzet van de vakgroep MHC. Het toezichtsmodel van BRZO+ is van invloed op de toezichtslast per inspectie (aantal dagen), maar niet op aantal en frequentie van de inspecties. Wel is de gehanteerde rankingsmethodiek gebruikt bij de bepaling bij welke inspecties ISZW volledig, gedeeltelijk of niet aanwezig zou zijn gezien het gebrek aan capaciteit om bij alle inspecties volledig aanwezig te kunnen zijn.

Van volledig risicogestuurd toezicht is daarmee geen sprake, hoewel er risicoaspecten in de wetgeving en in gehanteerde modellen wel een rol spelen. Overigens wordt het feit dat inspectiefrequenties feitelijk door de wetgeving en door politieke overwegingen worden gestuurd door de geïnterviewden niet als een groot probleem ervaren.

Er zijn binnen het Programma BmGS plannen om te komen tot meer "informatie gestuurd" werken en zo tot een gerichtere aanpak te komen van de problematiek van de risicoanalyses, het naleefgedrag en de allocatie van mensen en middelen. Men voorziet door het gebruik van grote aantallen gegevens (zowel van binnen als buiten ISZW), het ontwerpen en toepassen van algoritmes om deze gegevens te kunnen verwerken en de analyse ervan te kunnen komen tot betere inzichten in de risico's en de ontwikkelingen daarin en daardoor tot effectievere en efficiëntere keuzes te kunnen komen ten aanzien van de allocatie van mensen en middelen (Inspectie SZW, 2019d).

### 3.1.4) Signalering en agendering

ISZW ziet signalering en agendering als een van de drie belangrijke hoofdprocessen van de dienst, naast de integrale risicoanalyse en het houden van toezicht (Inspectie SZW, 2013b). De taak van het signaleren wordt omschreven als het delen met belanghebbenden van belangrijke ontwikkelingen en risico's (Inspectie SZW, 2012b). Het is immers de wens van het kabinet om leerpunten uit de handhavingspraktijk onder de aandacht van de bestuurlijk verantwoordelijken te brengen. Met signalering kan inzicht worden geboden in relatief onbekende maatschappelijke problemen. Strategische signalen kunnen voor beleidsdirecties en bewindspersonen van groot belang zijn (Inspectie SZW, 2013c). Betrokken sectoren kunnen door stevige signalen worden aangezet tot actie (Inspectie SZW, 2012c). Ook andere toezichthouders kunnen signalen gebruiken voor hun eigen toezichtspraktijk. Het houdt ISZW en andere betrokkenen scherp en alert op de actualiteit (Inspectie SZW, 2014b). Het draagt bij aan het beeld bij derden van een alerte, slagvaardige, professionele en resultaatgerichte inspectie (Inspectie SZW, 2012a). ISZW heeft veel geïnvesteerd in dit proces, maar een verdere doorontwikkeling is nodig (Inspectie SZW, 2014c). Een van de wijzen waarop signalering en agendering zichtbaar wordt is de publicatie van de jaarlijks uit te brengen "Staat van het Werk" (Inspectie SZW, 2015b). Het geeft een overzicht van de belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen vanuit het perspectief van de toezichthouder. Inmiddels zijn ook de "Staat van eerlijk Werk", de "Staat van de arbeidsongevallen" en de "Staat van de arbeidsveiligheid" uitgebracht (Inspectie SZW, 2018b, 2018c, 2019a). Men voorziet in 2021 de "Staat van gezond werken" uit te kunnen brengen (Inspectie SZW, 2020b).

Een andere belangrijke functie van signalering is het ondersteunen van de reflectieve functie van het toezicht. Als ISZW ervaart dat wetgeving lastig uitvoerbaar is, het doel voorbij schiet of inconsistent is dan meldt zij dat bij de bewindslieden en/of bij de beleidsdirecties, al dan niet in samenwerking met andere toezichthouders (Inspectie SZW, 2016b).

Aandacht voor signalering en agendering is een ondersteuning van de reflectieve functie van het toezicht, het zijn van de "ogen en oren" voor beleid en bewindspersonen, het zien van kansen en onderkennen van problemen, nieuwe fenomenen en doelgroepen en het vaststellen van ineffectieve regels en niet goed functionerende stelsels en kan daarmee een basis vormen voor het publieke debat (Inspectie SZW, 2019a).

Wanneer het gaat om de veiligheid in de BRZO-bedrijven is een allereerste vorm van signalering en agendering het destilleren van leermomenten uit onderzochte ongevallen en incidenten en de rapportages daarvan ter lering aanbieden aan de sector, zoals dat in de jaren 2005 tot en met 2011 door de directie MHC werd uitgevoerd (Arbeidsinspectie, 2005, 2006, 2007, 2009, 2011). In de afgelopen jaren werd deze rol in opdracht van SZW door het RIVM overgenomen (RIVM, 2017, 2018, 2019a, 2019b, 2021). Deze rapportages vormen inmiddels een integraal onderdeel van het door het Ministerie van I&W jaarlijks uitgebrachte "Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven" (Ministerie I&W, 2014b, 2015, 2016c, 2017c, 2018c, 2019d, 2020f, 2021c).

Een recent voorbeeld van signalering is het aan de orde stellen van het begrip "ageing". Het betreft de veroudering van installaties in de industrie, die met name werden geïnstalleerd in de jaren '50-70 van de vorige eeuw en nu aan het eind van hun levenscyclus komen. Deze problematiek en de daarmee gepaard gaande risico's verdienen extra aandacht in het uit te voeren toezicht. Het lijkt namelijk zo te zijn dat 30% van de zware ongevallen samenhangt met deze problematiek (Inspectie SZW, 2017b). Met ingang van 2017 is dit onderwerp onderdeel van de BRZO-inspecties (Inspectie SZW, 2018c). Resultaten hiervan worden op de

website<sup>133</sup> van het samenwerkingsverband BRZO+ vermeld (Inspectie SZW, 2017a). Ageing is inmiddels een prominent onderwerp in het Programma Duurzame Veiligheid 2030 (zie hoofdstuk 1, paragraaf 3.2).

Naast ageing worden door de vakgroep MHC ook onderwerpen als de veiligheid van werknemers in verblijfgebouwen in de installaties, het gebruik van mobiele apparatuur in ATEX-gezoneerde (explosiegevaar) gebieden, de naleving van nieuwe normen uit de publicatiereeks gevaarlijke stoffen, veiligheid tijdens onderhoudsstops en veiligheidscultuur aan de orde gesteld (Inspectie SZW, 2018b). MHC-inspecteurs zijn door middel van modules erop getraind om tijdens Brzo-inspecties risico's op chronische blootstelling aan gevaarlijke stoffen en op illegale arbeid te signaleren en te melden bij andere onderdelen van ISZW.

Geïnterviewden geven aan dat dit in de praktijk zeer regelmatig voorkomt (interviews 1, 25-11-2019; 4, 05-12-2019; 7, 15-01-2020; 8, 16-01-2020; 9, 30-01-2020). Daarnaast worden in toenemende mate Brzo-inspecteurs ook opgeleid tot arbeidshygiënist om ook zelf blootstelling te kunnen beoordelen. Een aantal geïnterviewden vraagt zich af of dit soort combinaties niet ten koste gaat van de aandacht voor de procesveiligheid (interviews 1, 25-11-2019; 6, 15-01-2019). Anderen vinden het juist een verrijking (interviews 2, 27-11-2019; 4, 05-12-2019; 9, 30-01-2020). Ten aanzien van de signalering van ontwikkelingen geldt dat er een belangrijke rol is weggelegd bij de in ieder team aanwezige senior-inspecteurs (zie paragraaf 3.3).

### *3.1.5 Slagvaardigheid*

Onder invloed van kritiek in diverse rapporten over een gebrek aan doortastend optreden door overheidsinspecties (zie hoofdstuk 1) is de roep om slagvaardig optreden in toezicht en handhaving en minder gedogen van overtredingen van wet- en regelgeving het afgelopen decennium toegenomen. Ook in het werkerterrein van ISZW is hier meer aandacht gekomen. Een voorbeeld daarvan is de introductie van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (WahS)<sup>134</sup> (Inspectie SZW, 2013c). Dit maakt een meer repressief toezicht mogelijk, waarbij bij regelovertreding zowel bestuursrechtelijk (waarschuwingen, boetes, dwangsommen, stilleggingen) als strafrechtelijk (onder leiding van het OM) kan worden opgetreden (Inspectie SZW, 2014c). Een en ander is ook centraal komen te staan in de programmatische aanpak van een aantal sectoren, waarbij naast handhavende druk op bedrijven ook het uitoefenen van druk op de keten en het leveren van nalevingscommunicatie worden ingezet (Inspectie SZW, 2019b). Inspecties en handhaving worden hiermee steeds meer onderdeel van een bredere interventiestrategie ("contextrijke interventie") door de toepassing van een interventiemix (Inspectie SZW, 2019d).

Brzo-bedrijven die de wet- en regelgeving slecht naleven worden intensiever gecontroleerd en er zal steviger worden gehandhaafd (Inspectie SZW, 2012b, 2015c). Een en ander gebeurt aan de hand van het handhavingsbeleid ISZW (Inspectie SZW, 2015a, 2020a) en de gezamenlijke handhavingsstrategie BRZO+ (BRZO+, 2013a).

De geïnterviewde inspecteurs geven aan dat zij worden geïnstrueerd om strikt te handhaven. Dit wordt door geïnterviewde managers bevestigd. Maar allen zijn zich ervan bewust dat inspecteurs in de praktijk er flexibel mee omgaan. Zij bepalen immers ter plekke afhankelijk van de situatie en afhankelijk van de indruk die zij van een bedrijf hebben of zij een

<sup>133</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>134</sup> Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving, 04-10-2012, Staatsblad 2012, 462, Tweede Kamer 33207, laatstelijk gewijzigd 23-08-2016, Staatsblad 2016, 318, Tweede Kamer 34396

aangetroffen werkwijze/handeling/installatie/gevaarlijke stof een overtreding vinden (en daar handhaving op zetten) of niet en dit benoemen als “verbeterpunt of bevinding”, waarover afspraken worden gemaakt. De inspecteurs vinden bovendien dat deze flexibiliteit en de daarbij behorende afwegingen tot de kern van hun “vak” en hun expertise behoren en dat dat hun meerwaarde vertegenwoordigt. Door hun management worden zij daarin ondersteund. Deze managers wijzen er echter ook op dat deze handelwijze wel op gespannen voet staat met de gewenste uniformiteit en dat zij actief sturen op het op een goed niveau houden van de uniformiteit. Voor een optimale situatie moet er daarom worden ingezet op opleiding, ICT-ondersteuning en intercollegiale toetsing (interviews 1, 25-11-2019; 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020; 8, 16-01-2020; 9, 30-01-2020; 10, 06-02-2020).

### *3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid*

In lijn met de ontwikkelingen ten aanzien van het overheidsbeleid t.o.v. veiligheid, zoals beschreven in hoofdstuk 4, heeft ook ISZW beleidsuitgangspunten als zelfwerkzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven voor de veiligheid omarmd. Het “leitmotiv” is het geven van meer ruimte aan de sociale partners voor de eigen invulling van de wettelijke zorgplicht en de vermindering van de regeldruk. Dit gaat uit van het begrip “vertrouwen”. Overigens wordt in samenhang hiermee gesteld dat misbruik van dit vertrouwen stevig zal worden aangepakt (Inspectie SZW, 2013b, 2014c). Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor gezond, veilig en eerlijk werk. ISZW neemt als toezichthouder geen verantwoordelijkheden over. Zij pakt misstanden aan en treedt proportioneel op tegen bedrijven die regels overtreden. ISZW stimuleert maatschappelijke partijen om zelf verantwoordelijkheid te nemen en actief bij te dragen aan een betere naleving (Inspectie SZW, 2016a). Zo zijn er om bedrijven in staat te stellen wet- en regelgeving goed na te leven praktische instrumenten zoals online zelfinspectiesystemen en convenanten in overleg met de branches ontwikkeld (Inspectie SZW, 2013c). Zo kunnen, wanneer in sectoren de naleving op een aanvaardbaar niveau is, het aantal inspecties worden beperkt. Daar waar mogelijk wordt er ingezet op systeemtoezicht en wordt er bij sectoren die aantoonbaar kiezen voor zelfwerkzaamheid en certificering terughoudend opgetreden (Inspectie SZW, 2012c). Verder zijn er toezichtsinstrumenten (bijvoorbeeld nalevingscommunicatie) ontwikkeld die specifiek zijn gericht op gedragsbeïnvloeding van individuele bedrijven (Inspectie SZW, 2014b).

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor ISZW beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3). Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews met Brzo-inspecteurs en hun direct leidinggevenden nauwelijks een rol speelt (interviews 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020). De Europese wetgeving ten aanzien van Brzo-bedrijven en dientengevolge ook de Nederlandse implementatie hiervan schrijven voor dat bedrijven een preventiebeleid ten aanzien van zware ongevallen voeren. Dit dient vorm te krijgen door middel van een actief VBS, waarvan ook de inhoud en aspecten zijn voorgeschreven. Hiertoe dienen ook diverse veiligheidsstudies en risicoanalyses te worden uitgevoerd. Van dit alles gaat een grote invloed uit op de zelfwerkzaamheid van de onder toezicht gestelden.

### *3.1.7) Effectmetingen*

Hoe wordt gemeten of ISZW de gestelde doelen bereikt? In eerste instantie werd de effectiviteit vooral beoordeeld aan de hand van het aantal uitgevoerde inspecties en de boetes die werden opgelegd (zogenaamde outputgegevens). Aantallen alleen zeggen weinig over het

bereikte doel (Inspectie SZW, 2016a). ISZW wil zich verantwoorden over de maatschappelijke effecten van de ingezette interventies in plaats van uitsluitend op getallen (Inspectie SZW, 2012a, 2019b, 2020b) en op deze manier de relatie tussen interventies en nalevingsgedrag zichtbaar maken (Inspectie SZW, 2012c, 2013c). Een en ander wordt uitgevoerd op basis van een door de Inspectieraad uitgebrachte leidraad (Inspectieraad, 2005). ISZW wil deze aanpak de komende jaren verder ontwikkelen. Het hanteert daarbij de leuze: “Van streepjes naar effect”. Daarbij gaat het niet in eerste instantie om het aantonen van een causaal verband tussen interventies en effect, maar om de informatie die de door ISZW behaalde resultaten weergeeft en waarvan het plausibel is dat deze resultaten bijdragen aan het realiseren van het beoogde maatschappelijke effect. Een eerste set van kerncijfers is hiertoe ontwikkeld (Inspectie SZW, 2018c). Op deze wijze kunnen ook mensen en middelen worden ingezet daar waar het grootste effect te verwachten is (Inspectie SZW, 2012c). Om betekenisvolle effecten te bereiken wordt gekozen voor een mix van instrumenten, zoals voorlichting, inspecties, opsporing, waarschuwingen en boetes. Het is belangrijk om de effecten van de onderdelen van de mix te meten om te bepalen welke de naleving het beste beïnvloeden. Het is echter lastig om goede methoden voor effectmetingen te ontwikkelen (Inspectie SZW, 2015b).

Er moet worden geconstateerd dat tot nu toe de rapportages over het Brzo-toezicht volledig outputgericht zijn (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4). Het is overigens wel de ambitie van het Programma BmGS om te komen tot methoden om effecten te kunnen meten (Inspectie SZW, 2019d).

Alle geïnterviewden geven aan dat er over outcome-metingen en het meten van maatschappelijke effecten veel wordt gesproken en nagedacht, maar dat goede methodieken om dat te kunnen voor de effecten van toezicht en handhaving bij Brzo-bedrijven (nog) niet voorhanden zijn. Men betreurt dat omdat zo de meerwaarde van toezicht en handhaving niet kan worden aangetoond. Men hoopt dat door middel van veel meer aandacht voor onderzoek en analyse en het kunnen aanleveren van geaggregeerde informatie er in de toekomst meer mogelijk is (interviews 1, 25-11-2019; 2, 27-11-2019; 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020; 8, 16-01-2020; 9, 30-01-2020; 10, 06-02-2020).

### *3.1.8) Onafhankelijkheid*

Uitgangspunt is dat toezicht wordt uitgevoerd op basis van deskundigheid en onafhankelijk van politiek en bestuur (Inspectie SZW, 2012c). Er bestonden overigens wel zorgen over de stevigheid van de verankering van de onafhankelijkheid binnen de departementen (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, 2015). Als gevolg hiervan is de verhouding tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties sinds 2016 formeel geregeld in de Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties (Ministerie van Algemene Zaken, 2015). Hiermee worden er eenduidige rijksbrede regels over de positie en het functioneren van de Rijksinspecties binnen de departementen vastgesteld. De uitwerking van deze aanwijzingen is door de Inspectieraad ter hand genomen (Inspectieraad, 2017a). De Rijksinspecties staan onder leiding van een IG en worden in het departement rechtstreeks onder de SG opgehangen. De Minister kan de inspectie vragen om een bepaald onderzoek uit te voeren en andere aanwijzingen geven. Die moeten overigens wel schriftelijk worden gedaan en ook openbaar worden gemaakt. Er dienen organisatorische en functionele scheidingen worden gemaakt tussen de toezichtstaken van de inspectie en eventuele overige taken. Rapporten van de inspectie dienen door de Minister onversneden aan het parlement te worden gestuurd. Wel kan hij/zij desgewenst het rapport zes

weken ophouden om in staat te kunnen zijn er een beleidsreactie aan toe te voegen. Ook werkprogramma's en jaarverslagen van de inspectie dienen aan het parlement te worden gestuurd.

Het hierboven beschreven systeem biedt redelijk goede waarborgen voor de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties ten opzichte van het politieke bestuur. Dit geldt natuurlijk ten volle ook voor ISZW. Overigens is er vrij recent vanuit het streven naar expliciete onafhankelijkheid een discussie ontstaan over de positie van de IG als lid van de bestuursraad van het departement en over de positie van de Inspectie binnen de muren van het departement<sup>135</sup>. Dat de goede waarborgen voor de onafhankelijkheid van Rijksinspecties niet altijd garanderen dat er sprake is van volledige onafhankelijkheid tonen een aantal recente affaires wel aan<sup>136</sup>. Ondanks het bestaan van de formele aanwijzingen van de Minister-President staat of valt het goed naleven daarvan af van de rechte rug van een IG. Naar aanleiding van de discussies is recent door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in een brief aan de Tweede Kamer nog eens benadrukt dat de Aanwijzingen voldoende waarborgen bieden en werd aangekondigd dat er een evaluatie van de Aanwijzingen zal plaatsvinden (Ministerie BZK, 2020c) in het kader van een brede evaluatie naar de organisatiekaders voor Rijksinspecties op afstand. Deze brede evaluatie wordt voor eind 2021 verwacht. Door de Tweede Kamerleden van der Graaf, van Dam en van Nispen werd naar aanleiding van deze brief een motie ingediend waarin een nader onderzoek naar het beter waarborgen van de onafhankelijk van de Rijksinspecties door bijvoorbeeld het plaatsen van de inspecties op een gepaste afstand van het departement, zowel organisatorisch, fysiek en financiering werd gevraagd (2e Kamer, 2020). Een deelrapportage inzake de evaluatie van de Aanwijzingen is inmiddels verschenen (Andersson, Elffers, & Felix, 2020; Ministerie BZK, 2020b)<sup>137</sup>. Door de voorzitter van de Inspectieraad, tevens IG van de ILT is er inmiddels voor gepleit om de bescherming van de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties bij wet te regelen<sup>138</sup>. Door de Inspectieraad zijn gedachten over de vormgeving van een dergelijke wet geformuleerd (S. E. Zijlstra, 2020) en aan de Staatssecretaris van BZK aangeboden (Inspectieraad, 2020a, 2020b; Ministerie BZK, 2020a). Ook aan informateur Tjeenk Willink werd dit standpunt door de Inspectieraad overgebracht; overigens wel met de wens om de Rijksinspecties onder de Ministeriële verantwoordelijkheid te laten (Inspectieraad, 2021). Inmiddels heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de (nieuwe) regering wordt gevraagd binnen een jaar te komen met een kaderwet die de onafhankelijkheid van toezichthouders borgt (2e Kamer, 2021).

<sup>135</sup> NRC, 04-03-2020, "Grapperhaus: Inspectie weg bij Justitie. Een fysieke verhuizing van de Justitie-inspectie moet beïnvloeding voorkomen."

<sup>136</sup> NOS-nieuws, 28-01-2020, "Inspectie Justitie en Veiligheid liet zich jarenlang beïnvloeden"; Algemeen Dagblad, 28-01-2020, "Klokkenluiders: Gevoelige informatie door Justitie weggehouden bij 2<sup>e</sup> Kamer"; [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), 09-02-2020, "De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft onder druk van het Ministerie van Binnenlandse Zaken een kritisch rapport over het falen van het landelijke ruimtelijke ordeningsbeleid gemanipuleerd"; [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), 14-02-2020, "Dat de Nederlandse Rijksinspecties onafhankelijk zijn is pure onzin"; [www.nrc.nl](http://www.nrc.nl), 15-12-2019, "Onderwijsinspectie ging te ver in Haga-zaak".

<sup>137</sup> In dit rapport wordt gesteld dat de "Aanwijzingen" op zich een goed instrument is, dat een goede balans tussen onafhankelijkheid en de ministeriële verantwoordelijkheid waarborgt. Er worden een paar kleine aanvullingen aangegeven en er dient daarnaast meer bekendheid aan te worden gegeven, met name bij beleidsafdelingen. Het rapport somt een aantal voor- en nadelen op van een wettelijke regeling van de onafhankelijkheid van de Rijksinspecties, zonder een keuze te maken.

<sup>138</sup> J. van den Bos, voorzitter Inspectieraad en IG ILT, Volkskrant 29-06-2020, "Bescherm inspecties per wet tegen inmenging".

Een ander aspect van onafhankelijkheid betreft de onafhankelijkheid van het beleid c.q. de beleidsdirecties. Natuurlijk houdt ISZW bij de programmering van haar werk en de inzet van haar capaciteit rekening met de uitgangspunten van het beleid en de ontwikkelingen daarin (Inspectie SZW, 2012c). Er is dus sprake van een samenspel tussen beleid en toezicht. Zij staan immers voor een gezamenlijke opgave. De onafhankelijkheid van de inspectie behoeft hierbij niet in het geding te zijn.

Vrijwel alle geïnterviewden gaven aan nog nooit te hebben meegemaakt dat er vanuit het politiek bestuur noch vanuit de beleidsdirecties pogingen in het werk zijn gesteld om langs onoorbare weg de inspectie te beïnvloeden (interviews 1, 25-11-2019; 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020; 9, 30-01-2020). Wel werden er pogingen tot beïnvloeding vanuit de sector van de chemische industrie naar voren gebracht. Die speelden zich af vanuit bedrijven of vanuit branches richting bepaalde managers. Er werd overigens meteen bij vermeld dat deze pogingen allemaal zijn gestrand en tot niets hebben geleid (interviews 1, 25-11-2019; 2, 27-11-2019; 3, 29-11-2019; 6, 15-01-2020). Een geïnterviewde gaf overigens wel aan het moeilijk te vinden om in diverse overlegorganen (waarin o.a. het bedrijfsleven en hun branches zijn vertegenwoordigd) in verband met de onafhankelijkheid de invulling van de ISZW-rol precies te bepalen (interview 1, 25-11-2019).

### *3.2) Efficiëntie*

#### *3.2.1) Samenwerking*

ISZW werkt samen met andere Rijkstoezichthouders. Deze samenwerking betreft het uitwisselen van gegevens, het maken van werkafspraken en het uitvoeren van projecten op gezamenlijke thema's (Inspectie SZW, 2012a, 2012b, 2013c). Zo was ISZW bijvoorbeeld trekker van het project risicogestuurd toezicht. Een en ander vindt plaats in het kader van de Inspectieraad (Inspectie SZW, 2014c; Inspectieraad, 2017b) en is mede bedoeld om de effectiviteit van het toezicht te verbeteren (Inspectie SZW, 2012c) en daar waar mogelijk de last voor de onder toezicht gestelden tot het noodzakelijke te beperken (Inspectie SZW, 2013b). De samenwerking met de andere Rijksinspecties is verder gericht op het beter benutten van netwerken of ketens rondom sectoren en/of bedrijven die veel overtredingen kennen (Inspectie SZW, 2012c) en zo te komen tot concrete inspectie- en handhavingresultaten (Inspectie SZW, 2015c). Daartoe is in 2017 het kader van de Inspectieraad een toezichtsagenda 2017-2018 Rijksinspecties opgesteld (Inspectieraad, 2017b). Ook ketenpartners en brancheorganisaties kunnen hierbij worden betrokken om afspraken te maken over gezond, veilig en eerlijk werk, om kennis te delen en informatie uit te wisselen.

ISZW vindt dat samenwerking functioneel moet zijn en meerwaarde moet hebben voor alle betrokken partijen. Daarnaast moet de operationele samenwerking passen binnen de risicoprioritering (Inspectie SZW, 2015b).

Ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven is de situatie met betrekking tot samenwerking echter geheel anders (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.5). Door de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso-richtlijn en de keuzes die daarbij zijn gemaakt is vastgelegd dat ISZW/vakgroep MHC gezamenlijke inspecties dient uit te voeren met door de provinciale besturen daartoe gemandateerde OD'en en met de VR's (bij sommige inspecties waar ook de problematiek van de verontreiniging van het oppervlaktewater speelt zijn of RWS of het betreffende Waterschap aanwezig). Dit staat dus geheel los van de samenwerking

met de andere Rijksinspecties (zie ook hoofdstuk 1, paragraaf 4 en hoofdstuk 4, paragraaf 4 en 5).

De geïnterviewde inspecteurs en hun directe managers geven aan dat deze verplichte samenwerking op dit moment zeer goed verloopt en dat hiermee de kritiek uit het verleden niet meer geldig is. De professionaliteit en de deskundigheid van alle deelnemers is thans op een hoog niveau. Wel is er af en toe nog wel sprake van bepaalde spanningen, die terug te voeren zijn op het soms uiteenlopen van belangen. Dat de coördinatie ten aanzien van de gezamenlijke inspecties is belegd bij de OD'en mag niet worden verward met het gegeven dat coördinatie niet hetzelfde is als aansturing. Met name de neiging van deelnemers om zich af en toe te bemoeien met de formele bevoegdheid van andere deelnemers manifesteert zich soms. Ook is er soms sprake van tekortschietende communicatie. Tekenend voor de kwaliteit van de huidige samenwerking is wel dat deze zaken weer goed worden opgelost (interviews 1, 25-11-2019; 2, 27-11-2019; 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020; 8, 16-01-2020; 10, 06-02-2020).

In de publiciteit wordt vaak gesproken over de samenvoeging van de Brzo-inspectiediensten en ook over de samenvoeging van alle Rijksinspecties. Redenen om hiertoe te pleiten zijn het verder waarborgen van de onafhankelijkheid, het tegengaan van versnippering en fragmentatie en het verminderen van de coördinatie-last. De meeste geïnterviewden geven aan op dit moment geen behoefte te hebben aan deze discussie, omdat er op dit moment sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Er zijn bovendien vragen over een samenvoeging in de sfeer van het behouden van de deskundigheden, de rafelranden die door een samenvoeging van het Brzo-toezicht ontstaan met het overige Arbo-toezicht (met name met het overige toezicht op de blootstelling aan gevaarlijke stoffen) (interviews 1, 25-11-2019; 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020; 8, 16-01-2020; 10, 06-02-2020).

### 3.2.2) *Transparantie*

ISZW hanteert transparantie met het uitgangspunt “open, tenzij” (eerlijk zeggen wat je doet, wat niet en waarom). Er dient transparantie te zijn over de uitkomsten van de risicoanalyses, de gemaakte keuzes op basis hiervan, de bevindingen en over de rol en de verantwoordelijkheid van ISZW enerzijds en bedrijven anderzijds (Inspectie SZW, 2014c, 2015b, 2016a). Hiermee legt ISZW verantwoording af (Inspectie SZW, 2014c). Een en ander is een ontwikkeltraject (Inspectie SZW, 2017b) en er moet in verband met juridische waarborgen zorgvuldig worden toegepast. ISZW wil in de komende jaren ook de effecten van haar optreden meer zichtbaar maken. Er is daartoe in de begroting van SZW vanaf 2018 een tabel met daartoe geëigende kengetallen opgenomen (Inspectie SZW, 2018d).

Ten aanzien van aspecten van transparantie bij het toezicht op de Brzo-bedrijven zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.6.

### 3.2.3) *Interne organisatie*

ISZW wil een moderne en wendbare organisatie zijn waar integraal en flexibel kan worden gewerkt via een programmatische en projectmatige werkwijze. Dit is sinds 2016 ingevoerd (Inspectie SZW, 2017b). De eigen verantwoordelijkheid van de medewerkers en hun vakmanschap staan hierbij voorop.

Het interne kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) van de vakgroep MHC is als opvolger van de directie MHC al sinds 2004 gecertificeerd op basis van de kwaliteitsnorm ISO-9001. De certificatie wordt uitgevoerd door een geaccrediteerde certificatieinstelling. Een en ander houdt in dat er ten behoeve van het Brzo-toezicht processen en procedures zijn beschreven en vastgesteld, die in een intern kwaliteitsmanagementsysteem zijn ondergebracht. Binnen dit systeem vinden er interne audits plaats, is er een jaarlijkse managementreview en vinden er belanghebbentevredenheidsonderzoeken plaats. Jaarlijks vindt er een controlebezoek door de certificeerder plaats en 1 maal in de 3 jaar vindt er een hercertificatie plaats (Inspectie SZW, 2013b, 2013c).

De direct betrokken geïnterviewden geven aan veel belang aan deze certificatie te hechten, omdat het eenieder scherp houdt, tot de gewenste uniformiteit leidt en een stevige basis geeft voor het interne, maar ook het externe functioneren. Het waakt ook voor de waan van de dag; vreemde ogen dwingen immers. De procedures worden regelmatig herzien en geüpdatet. Het is zeker de moeite om een en ander te onderhouden waard. Men vindt het wel vreemd dat dit initiatief van de directie MHC/vakgroep MHC zowel intern binnen ISZW als extern bij de andere toezichthouders nooit enige navolging heeft gehad (interviews 1, 25-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 7, 15-01-2020; 8, 16-01-2020; 9, 30-01-2020; 10, 06-02-2020).

Ook binnen het samenwerkingsverband BRZO+ zijn de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen BRZO-plicht, etc.) vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder uitgewerkt in checklists en formats. Dit alles is echter niet in een kwaliteitssysteem (al of niet gecertificeerd) geborgd.

### *3.2.4) Mensen en middelen*

Net als de meeste overheidsinstellingen heeft ook ISZW te maken gekregen met bezuinigingsoperaties ten gevolge van de maatschappelijke ontwikkelingen rond de terugtrekkende overheid, deregulering en privatisering (zie ook hoofdstuk 4). Door de teruglopende financiële middelen (zo was het totaal van de uitgaven van ISZW in 2010 nog 112 miljoen Euro; dit bedrag liep daarna terug tot 96 miljoen Euro in 2014) liep ook de formatieve omvang terug (van 1312 fte in 2010 tot 1125 fte in 2017) (Inspectie SZW, 2012b, 2015c, 2018c). Aan deze trend is in de loop van 2016 een einde gekomen. In de 2<sup>e</sup> Kamer werd in juli 2016 een motie aangenomen die eropaan drong een onderzoek in te stellen naar de omvang van ISZW in relatie met de haar opgedragen taken<sup>139</sup>. Dit onderzoek werd in november 2016 gepresenteerd onder de titel “Werken met effect” (Ministerie BZK, 2016) en werd door de Minister van SZW op 30 november aan de 2<sup>e</sup> Kamer aangeboden (Ministerie van SZW, 2016). De conclusies van het onderzoek waren dat het niet goed mogelijk was een eenduidig en kwantitatief onderbouwd antwoord te geven op de vraag of de capaciteit van ISZW toereikend was, omdat de juiste informatie niet beschikbaar was en er een politieke norm om dit vast te stellen ontbrak. Opgemerkt werd dat de cyclus van jaarplannen en meerjarenplannen goed is ontwikkeld, er sprake is van goede risicoanalyses, het inspectieproces voldoende verloopt, het tempo van de verdere ontwikkeling echter bescheiden is en de verantwoording van de inspectieresultaten onvoldoende is. Wel werd er geconstateerd dat er druk op het werkterrein bestond door ontwikkelingen in de sociale normen, de groei van het aantal ondernemingen en het aantal werkenden en een toenemende juridisering van de handhaving. Het gehele systeem van interne opleidingen werd als “state of the art” beoordeeld. Opgemerkt werd dat een verantwoording op basis van effecten dus urgent is en in

<sup>139</sup> Tweede Kamer, motie Heerma c.s., 2016-2017, 34475 XV, nr. 9.

de toekomst een betere onderbouwing dient te worden gegeven. Aangekondigd werd om een Inspectie Control Framework (ICF) te ontwikkelen, dat in maart 2017 klaar zou moeten zijn. Dit ICF werd in mei 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>140</sup>. In dit ICF werden 4 aspecten genoemd waarop een politieke keuze voor een beleidsnorm ten aanzien van beschikbare capaciteit ontwikkeld diende te worden: arbeidsomstandigheden (betere balans tussen ongevalsonderzoek en actieve programmering), Brzo-toezicht (de mate van gezamenlijk inspecteren met andere toezichthouders), informatiegestuurd werken (gezamenlijke risicoanalyses) en eerlijk werk (aanpak uitbuiting, onderbetaling en arbeidsmarktfraude). Aangegeven werd dat een nieuw kabinet hierover besluiten zou moeten nemen. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III<sup>141</sup> werd conform het ICF onderkend dat het belang van toezicht op gezond, veilig en eerlijk werk groot is en werd een structureel extra budget van Euro 50 miljoen voor ISZW aangekondigd (Inspectie SZW, 2018c). Het overgrote deel hiervan (75%) werd ingezet voor het thema eerlijk werk (Inspectie SZW, 2017a).

Voor het toezicht op de Brzo-bedrijven werd ongeveer 5% van de extra middelen gereserveerd. Dit betekende dat het aantal inspecteurs voor dit toezicht verder kon worden uitgebreid (de formatieve ruimte stijgt daarmee van 33 fte in 2018, via 44 fte in 2019 naar 53 fte in 2020; (Inspectie SZW, 2020c)). In 2019 en 2020 werden er 13 inspecteurs aangenomen, die met het opleidingstraject zijn begonnen. Zoals al in paragraaf 3.1.3 van dit hoofdstuk werd vermeld stond de aanwezige capaciteit van Brzo-inspecteurs onder druk, omdat onder druk van de Tweede Kamer vanuit de provinciale besturen de inspectiefrequentie van de lage categorie Brzo-bedrijven van eenmaal in de drie jaar naar bijna eenmaal per jaar werd verhoogd. Daarnaast waren de Brzo-inspecteurs door het vóórkomen van grotere incidenten ook veel tijd kwijt aan ongevalsonderzoek en aan strafrechtelijk onderzoek onder leiding van het OM. Dit alles had tot gevolg dat ISZW in de jaren 2015-2019 slechts aan 56-71% van de gezamenlijke inspecties deelnam (Inspectie SZW, 2019b). De andere toezichthouders waren hier zeer kritisch over (Inspectie SZW, 2018c). Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft aangegeven dat deze beperkte deelname een bedreiging betekende voor de kwaliteit van het toezicht (Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2017). Door de inzet van de hierboven vermelde extra middelen en de instroom van extra inspecteurs is voor 2020 de doelstelling voor de deelname op 90% gesteld en werd er in de planning zelfs met 100% gerekend (Inspectie SZW, 2019d, 2020b). Uiteindelijk werd een deelname van 98% gerealiseerd. Dit kon worden bereikt doordat het aantal inspecteurs dat (gedeeltelijk) kon worden ingezet was uitgebreid en door een gerichte inspectieaanpak. Volgens een aantal geïnterviewden betekent dit een handelwijze waarbij ISZW wel bij alle gezamenlijk uitgevoerde inspecties aanwezig is, maar met name bij de laag-risicobedrijven de inspectie wordt beperkt tot deelname gedurende één dag in een zogeheten “gerichte” inspectie, waarbij een gekozen thema centraal zal staan (bijv. mobiele apparatuur in gezoneerde gebieden, werkvergunningen en onderhoud, kwaliteit van het VBS). Voordeel van deze aanpak is dat het deelnamepercentage in de outputgerichte jaarlijkse monitor-rapportages weer op niveau is. Nadeel is dat van een dergelijke aanpak niet het effect van een “echte” volledige inspectie mag worden verwacht (interviews 1, 25-11-2019; 6, 15-01-2020; 9, 30-01-2020; 10, 06-02-2020).

### 3.3) *Professionaliteit*

ISZW kent zoals het eerder gepresenteerde organogram aangeeft een matrixstructuur, waarin de diverse vakgroepen personeel leveren aan de programma's. Het streven is dat inspecteurs

<sup>140</sup> Tweede Kamer, brief met aanbieding ICF, 2016-2017, 34550 XV, nr. 74.

<sup>141</sup> VVD, CDA, D66 en CU, Regeerakkoord kabinet Rutte III, “Vertrouwen in de toekomst”, 10-10-2017

in meerdere programma's inzetbaar zijn. Daartoe dienen zij flexibel te zijn (Inspectie SZW, 2015c). In het inspectiebrede personeelsbeleid is er naast aandacht voor deze flexibiliteit ook aandacht voor loopbaanontwikkeling en mobiliteit, vitaliteit en het voortdurend leren en ontwikkelen (Inspectie SZW, 2013b). Er zijn daartoe leerlijnen ontwikkeld, met daarin een opbouw van verplichte en facultatieve opleidingen, de inzet van mobiliteits- en loopbaanadviseurs, loopbaanscans, ontwikkelassessments, detacheringen, etc. (Inspectie SZW, 2015c). Dit alles om te komen tot een wendbare organisatie (Inspectie SZW, 2014c). Ook is er aandacht voor de psychosociale arbeidsbelasting die de inspectiefunctie met zich mee brengt (werkdruk, agressie, geweld, ongewenste omgangsvormen, discriminatie), in de vorm van trainingen, melden en registreren, rol van leidinggevend en juridische ondersteuning (Inspectie SZW, 2017b).

Ten aanzien van de Brzo-inspecteurs gelden als minimum functie-eisen een Hbo-diploma c.q. een aantoonbaar Hbo werk- en denkniveau met een technische en/of chemische achtergrond en een afgeronde Hogere Veiligheidskundige Opleiding (HVK)<sup>142</sup>. Na binnenkomst volgt er dan een opleidingsprogramma, dat ca. 1,5 jaar in beslag neemt (Inspectie SZW, 2020d). Dit programma is gericht op het verwerven van diverse vormen van algemene basiskennis voor inspecteurs (voldoen aan wettelijke verplichtingen, rechtskennis, de maatschappelijke context van toezicht, toezicht en handhaving, leren van ongevallen, managementsystemen), het verwerven van specialistische kennis voor Brzo-inspecteurs (basiskennis en introductie Brzo, Brzo 2015 wet- en regelgeving, de inspectiemethodiek NIM, de ICT-tool GIR, inspectiepraktijk onderhoud, het VBS, ontwerpfilosofieën en procesinstallaties, risicobeheersing, risico identificatie in de praktijk, explosieveiligheid ATEX, drukapparatuur) en het aanleren van gevraagde vaardigheden (gespreks- en benaderingstechnieken, objectief waarnemen en oordelen, informatie verwerven en voorbereiden, interveniëren en communiceren, rapporteren). Een gedeelte van het programma wordt intern door ISZW verzorgd; een ander deel wordt verzorgd door de BRZO+-academie (deze opleidingen staan open voor inspecteurs van alle samenwerkende partners; zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.7). Het traject wordt afgewisseld met "training on the job" door middel van het meelopen met ervaren inspecteurs tijdens Brzo-inspecties.

Voor "zittende" inspecteurs is er recent een opleidingsplan vastgesteld met als doel een en ander structureel aan te pakken (Inspectie SZW, 2019c). Op basis van een uitvraag onder inspecteurs zijn de opleidingsbehoeften geïnventariseerd. Ook hierbij zijn het verwerven van algemene basiskennis (boeterapport, ongevalsboeterapport, proces-verbaal), het verwerven van specialistische kennis (handhavingsbeleid Brzo 2015, flenstechniek, incidentenonderzoek, HAZOP, ATEX, drukapparatuur) en het aanleren van vaardigheden (omgaan met moeilijke gesprekken, weerstand en emoties, verhoortechniek, rechtbanktraining) te onderkennen.

Per inspectieteam zijn er één á twee inspecteurs belast met ten behoeve van de collega-inspecteurs verwerven, toegankelijk maken en verspreiden van specialistische kennis op bepaalde onderwerpen of thema's. Zij worden aangeduid met de functienaam "senior-inspecteur". Zij spelen een belangrijke rol in het onderhouden van een adequate kennisinfrastructuur. T.b.v. het programma BmGS zijn er twee specialisten van het Inspectiebreed Kenniscentrum (IKC)<sup>143</sup> toegewezen aan het domein procesveiligheid. Zij werken nauw samen met de senior inspecteurs en de projectleiders uit het programma BmGS.

<sup>142</sup> In de praktijk volgen ISZW/MHC-inspecteurs hiertoe de HVK-opleiding van de Stichting Post Hoger Onderwijs Veiligheidskunde (PHOV) of de TU-Delft-opleiding Management of Safety, Health and Environment (MOSHE).

<sup>143</sup> Het IKC houdt en brengt alle specialistische inhoudelijke kennis op niveau ten behoeve van enerzijds

De geïnterviewden zijn heel erg te spreken over de opleidingsmogelijkheden en – programma's, die als stevig en intens worden ervaren (interviews 1, 25-11-2019; 2, 27-11-2019; 3, 29-11-2019; 4, 05-12-2019; 5, 11-12-2019; 6, 15-01-2020; 7, 15-01-2020).

---

strategische programmering en beleidsontwikkeling en anderzijds operationele ondersteuning van programma's. Dit kenniscentrum is bedoeld voor het concentreren van schaarse kennis die anders te zeer over de programma's wordt versnipperd of verloren raakt als op een bepaald kennisdomein geen programma's operationeel zijn. De specialisten van het kenniscentrum hebben als kerntaak het verzamelen, overdragen en actueel houden van kennis over specialistische kennisgebieden ten behoeve van de programma's. De specialisten hebben een belangrijke rol in het opleiden van medewerkers. Zij vertalen beleid, signalen en stand der techniek in handzame inspectietools en vervullen voor de inspecteurs de functie van helpdesk. Specialisten borgen de valide en actuele kennis in de kennisbank.



## Hoofdstuk 9

### De casus Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)

#### 1) Inleiding

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is in 2014 ontstaan vanuit een fusie van voormalige afdelingen met VTH-taken voor milieu en bouw van de Gemeenten Haarlemmermeer, Zaanstad en Amsterdam en van de Provincie Noord-Holland. De Gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad en de Provincie Noord-Holland hebben hun uitvoerende taken op het gebied van het omgevingsrecht op basis van de Wgr<sup>144</sup> in gezamenlijkheid belegd bij de OD NZKG. Een en ander is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016c). Hierin werden o.a. de VTH-taken voor de Brzo-bedrijven in mandaat bij de OD belegd<sup>145</sup>. De exacte inhoud van dit mandaat is beschreven in de zogenaamde mandaatregeling (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018d). Gemeenten en Provincies blijven wettelijk verantwoordelijk en de OD is slechts uitvoerder. De samenwerkende Gemeenten en de Provincie zijn voor de OD zowel eigenaar, financier als opdrachtgever (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). De onderhavige gemeenschappelijke regeling kent een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Hierin zitten vertegenwoordigers van Colleges van Burgemeester en Wethouders van de aangesloten Gemeenten en van de Gedeputeerde Staten van de Provincie. De algemeen-directeur van de OD NZKG maakt deel uit van zowel AB als DB.

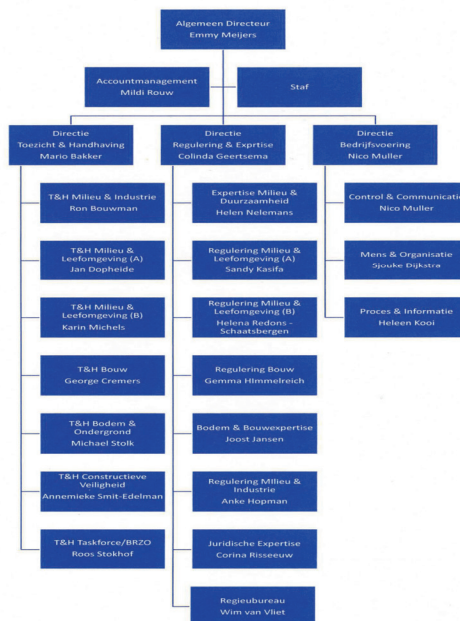
De dienst staat onder leiding van een algemeen directeur en van 3 adjunct-directeuren. Een van hen is de adjunct-directeur Toezicht en Handhaving. In deze directie zijn de taken van het Brzo-toezicht ondergebracht in het team T&H Milieu en Industrie (zie figuur 12). De Brzo-taken ten aanzien van toezicht en handhaving worden uitgevoerd door negen Brzo-inspecteurs. Een van hen heeft in het bijzonder een coördinerende taak. Zij staan onder leiding van een teammanager, die rechtstreeks rapporteert aan de adjunct-directeur Toezicht en Handhaving. Dit team maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de Omgevingsdienst NZKG, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kan dit team ook niet los worden gezien van het samenwerkingsverband BRZO+ (zie hoofdstuk 7).

Er zijn in Nederland op dit moment 29 Omgevingsdiensten en zes daarvan zijn aangewezen om de wettelijke taken rond toezicht en handhaving op de Brzo-bedrijven uit te voeren. De OD NZKG doet dit voor de Provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. Met de Provincies Utrecht en Flevoland zijn aparte dienstverleningsovereenkomsten gesloten (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). De OD NZKG heeft hiermee de taak om

<sup>144</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.

<sup>145</sup> [www.odnzk.nl](http://www.odnzk.nl)

toezicht te houden op 51 Brzo-bedrijven (Nood-Holland: 36; Utrecht: 10; Flevoland: 5; stand per 1-1-2021)<sup>146147</sup>.



Figuur 12 Organogram Omgevingsdienst NZKG

## 2) Werkwijze

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus OD NZKG verzameld en geanalyseerd, zoals de meerjarenplannen, de jaarverslagen, de Gemeenschappelijke Regeling, het mandaat,

<sup>146</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>147</sup> Een van deze bedrijven is Tata-steel. Rond dit bedrijf is voortdurend maatschappelijke onrust, publiciteit en politieke en bestuurlijke reuring, ten gevolge van uitstoot van stof en fijnstof en overlast door geur en geluid in omliggende gemeenten, met vele potentiële gezondheidseffecten (zo is er een bovengemiddelde incidentie van longkanker gemeten). Tata-steel is een van de meest complexe en omvangrijke (ca. 750 ha.) bedrijven in Nederland. Op het terrein is ook de firma Harsco (niet Brzo-plichtig) gevestigd. Harsco verwerkt het afvalproduct (slakken) van Tata-steel en is mede verantwoordelijk voor de stofuitstoot. Het bovenstaande is een gevolg van deels vergunde en deels niet-vergunde emissies ten gevolge van “normaal” bedrijf en valt diens gevolg onder het Wabo-regime en niet onder het Brzo-regime en wordt dus verder niet in dit onderhavige onderzoek betrokken. In een onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer wordt overigens gesteld dat de OD NZKG in dit dossier blijkt heeft geven over onvoldoende bestuurlijke sensitiviteit te beschikken, slecht met omwonenden te communiceren, de vergunningverlening niet op orde te hebben, niet voortvarend toezicht te houden, traag te handhaven en de administratie niet op orde te hebben (Randstedelijke Rekenkamer, 2021). Een en ander wordt in dit onderhavige onderzoek als niet-exemplarisch voor het geheel van het Brzo-toezicht gezien.

de besturingsfilosofie, de organisatieverordening, de meting generieke deskundigheid, de visie op weg naar 2025 en het regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid 2019-2022 (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten verzameld voor zover die betrekking heeft op de OD NZKG. Daarbij zijn ook de documenten die zijn uitgebracht door het Ministerie van I&W (de verantwoordelijkheid voor het stelsel van het BRZO-toezicht ligt bij de Minister of de Staatssecretaris van I&W) betrokken.

De selectie van te interviewen personen bestaat uit een Brzo-inspecteur, een inspecteur Intensieve Handhaving, een coördinator Brzo-inspecties, de teammanager Milieu en Industrie en de adjunct-directeur Toezicht en Handhaving (zie bijlage 5). In totaal zijn vijf interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden.

### 3) *Beschrijving casus Omgevingsdienst Noorzeekanaalgebied*

De onderstaande beschrijving gaat natuurlijk in eerste instantie in op de aspecten die betrekking hebben op het toezicht op de Brzo-bedrijven en het team dat daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de OD NZKG enerzijds en participeert in het samenwerkingsverband BRZO+ anderzijds dat aspecten die van hieruit (mede)bepalend zijn voor het reilen en zeilen van het team ook worden beschreven.

#### 3.1) *Effectiviteit*

##### 3.1.1) *Publiek belang*

De missie van de OD NZKG is<sup>148</sup>: “Wij bieden bruikbare oplossingen met zichtbare meerwaarde voor een gezond, veilig en duurzaam woon- en werkklimaat (*Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a, 2016b, 2017, 2018a, 2018b, 2018c, 2018e, 2018h*). Dit wordt ingevuld door:

- In vergunningen voorwaarden op te nemen die gericht zijn op duurzaamheid, veiligheid en het beperken van overlast voor omwonenden;
- Zoveel mogelijk met ondernemers en opdrachtgevers in een vroeg stadium over een bouw- of milieuaanvraag te overleggen om te adviseren over alle vergunbare aspecten in de aanvraag;
- Risicogericht bedrijven te controleren op naleving van wetten en regels op het gebied van milieu en (bouw)veiligheid;
- Onze kennis over (bouw)veiligheid en milieu te bundelen bij het verlenen van vergunningen;
- Gemeenten te adviseren over hun beleid op het gebied van onder meer evenementen;
- Het gesprek aan te gaan met bedrijven en soms zelfs de confrontatie te zoeken bij de rechter ter behartiging van een milieubelang, bijvoorbeeld over energiezuinigheid van supermarkten en datacenters;
- Digitale formulieren te ontwikkelen om zo eenvoudig mogelijk meldingen te doen;
- Oplossingen aan te dragen waar meerdere gemeenten en provincies mee uit de voeten kunnen.

---

<sup>148</sup> [www.odnzk.nl](http://www.odnzk.nl)

Hiermee wil de OD NZKG haar maatschappelijke opgave waarmaken (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Het gaat hierbij om het beperken van risico's en het vergroten van de leefbaarheid voor de burgers. Zij wil aanspreekbaar en benaderbaar zijn met oog voor de maatschappelijke en politiek bestuurlijke context en de economische en ruimtelijke opgaven. In de communicatie van de OD NZKG worden de volgende termen gebezigd: gezaghebbend, betrouwbaar, transparant, effectief, flexibel, efficiënt, toegankelijk (aanspreekbaar), selectief, risicobewust, info-gestuurd, streng waar het moet, onderzoekend wat er wel kan en uniform (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a, 2016b, 2018c). Men wil de bedrijvigheid reguleren, zodanig dat de veiligheids- en gezondheidsrisico's beheerst kunnen worden en dat de duurzaamheid van de regio kan worden vergroot (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2017). Men bewaakt namens de aangesloten gemeenten en provincies de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2019a).

De OD voert regionale taken uit, namens het bevoegd gezag, met het oog op de maatschappelijke doelen, bestuurlijke ambities en gesignaleerde problemen en risico's. De OD zet zich op basis van de VTH-strategie in voor preventie, goede regulering en doelmatige naleving. Het hanteert hierbij een gezamenlijk, regionaal en uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). Daarin zijn de te bewerken thema's genoemd, waaronder externe veiligheid (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018a).

Er is een regionaal en uniform beleid van de OD voor alle aangesloten bevoegde gezagen inzake VTH conform artikel 7.2, lid 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor)<sup>149</sup>. Hierin is voorgeschreven dat de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling waarmee de Omgevingsdienst is ingesteld er gezamenlijk voor moeten zorgdragen dat er een uniform VTH-beleid is voor de door de Omgevingsdienst uit te voeren taken, zoals beschreven in artikel 7.1, lid 1 van de Bor (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

De missie en de daarin vastgelegde ambities komen in de interviews niet spontaan aan de orde. Door de geïnterviewden wordt als belang van de missie genoemd dat het als organisatie belangrijk is een helder uitgangspunt te hebben en dat door het met regelmaat hierop nadruk te leggen het bij eenieder uiteindelijk "in de genen" gaat zitten. Maar men vindt ook het ambitieniveau nogal fors en men vroeg zich af of de missie wel een haalbare doelstelling formuleert. Om hieraan tegemoet te komen zijn ten behoeve van de inspecteurs herkenbare kernboodschappen geformuleerd, die recht doen aan de positie van de toezichhouder. Als geheel geldt voor het Brzo-toezicht natuurlijk het begrip veiligheid als het belangrijkste element. Het woord burger komt in de missie niet voor, maar in de missie ligt volgens de geïnterviewden de burger wel besloten als degene die baat heeft bij een gezond, veilig en duurzaam woon- en werkklimaat. Geïnterviewden gaven aan ook de bescherming van het milieu als zelfstandige entiteit van groot belang te vinden, afgezien van de belangen van de burger (interviews 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

### 3.1.2) Nalevingsniveaus

De OD NZKG wil zoveel mogelijk spontane naleving bereiken. Hierbij wordt een mix van instrumenten ingezet, te weten preventie, regulering, toezicht en handhaving en hiermee

<sup>149</sup> Besluit omgevingsrecht, 25-03-2010, Staatsblad 2010, 143; laatstelijk gewijzigd 18-12-2019, Staatsblad 2019, 517, Tweede Kamer 35347

intensief en opgavegericht te werken op een programmatische manier (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

Zoals al in hoofdstuk 7, paragraaf 3.1 is beschreven is er weinig informatie beschikbaar over de bij Brzo-bedrijven gemeten stand van de naleving. Het enige geven dat als zodanig kan worden opgevat is het cijfer 40% (40% van de bedrijven heeft geen overtredingen) en het cijfer 8% (8% van de bedrijven heeft geen overtredingen over een periode van 10 jaar). Deze 40% en 8% zouden als een soort (spontaan) nalevingsniveau kunnen doorgaan. De geïnterviewden geven aan dat je het nalevingsniveau niet kan vangen in een getalletje. Dat is een te simplistische benadering. Het is een zeer lastige en te ingewikkelde opgave om op generiek niveau iets te zeggen over nalevingsniveaus. Er zijn daarvoor te veel variabelen en het is bovendien een momentopname. Er kunnen in de bedrijven jaarlijks grote verschillen optreden. De gemeten niveaus hangen af van de inspecteur, het VBS-element waar je op dat moment naar kijkt en van de “taartpunt” uit de installaties van het bedrijf wat in dat jaar onderwerp van inspectie is. Daarnaast worden er regelmatig “nieuwe” onderwerpen aan de inspecties toegevoegd (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020). Zoals een van de geïnterviewden treffend zei bepaalt de agenda van de inspectie in hoge mate het aantal aangetroffen overtredingen (interview 15, 05-06-2020). Wellicht dat geaggregeerde informatie over een cyclus van vijf jaar (na deze periode zouden alle installaties en alle VBS-elementen geïnspecteerd moeten zijn) iets meer duidelijkheid zou kunnen verschaffen. Eén van de geïnterviewden merkt op dat de inspecteurs in de loop van de jaren steeds kritischer worden en de verdraagzaamheid voor overtredingen afneemt, waardoor het aantal geconstateerde overtredingen toeneemt (interview 12, 14-05-2020; deze mening komt overigens niet tot uiting in de jaarlijkse monitorrapportages; zie hoofdstuk 7, tabel 6). Dat er geen geaggregeerde informatie beschikbaar is over het nalevingsniveau bij Brzo-bedrijven wordt door vrijwel alle geïnterviewden wel als een probleem ervaren. Een van hen vindt overigens dat ook zonder deze gegevens het duidelijk is dat toezicht altijd nodig blijft om te voorkomen dat bedrijven moedwillig of door onverschilligheid de regels overtreden (interview 11, 12-05-2020).

Recent is een team Intensieve Handhaving en Brzo (de Taskforce Handhaving van de directie Toezicht & Handhaving) opgericht om inspecteurs bij complexe en langlopende toezichts- en handhavingszaken te ondersteunen. Dit team is speciaal ingericht om notoire overtreders en situaties waarbij naleving uitblijft aan te pakken (zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk). In de aanpak zijn er meerdere sporen mogelijk zoals intensieve handhaving en verscherpt toezicht. Voor desbetreffende bedrijven wordt een specifiek maatwerkplan opgesteld. Ten behoeve van het provinciaal bestuur kan er een risico- en aandachtss dossier opgesteld worden. Deze dossiers zijn niet openbaar. Wel worden alle handhavingsbeschikkingen gepubliceerd.

Nu er geen inzicht is in de feitelijke nalevingsniveaus en die ook niet in een enkelvoudig getal of score te vangen is zijn er natuurlijk ook geen gewenste nalevingsniveaus gedefinieerd.

### *3.1.3) Risicoanalyses*

Er wordt binnen de OD NZKG in toenemende mate programmatisch en risicogestuurd gewerkt (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016a, 2016b, 2018e). Ook in het netwerk van de zes OD'en belast met de Brzo-taken is sprake van een impulsprogramma met als doel om meer risicogestuurd te werken (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b).

Er wordt hierbij gebruik gemaakt van een landelijk veel gebruikt risicomodel, ontwikkeld door het toenmalige Ministerie van Justitie. De definitie van risico daarin is: het negatieve

effect x de kans op dat negatieve effect. Je bepaalt dus vooraf wat de impact van niet-naleven is, waaruit de mate van toezicht en de intensiteit (zwaarte) van de handhavingsreactie op overtreding volgen. De vragen die hierbij gesteld worden zijn:

- In welke mate is er sprake van spontane naleving?
- Hoe ernstig is niet-naleving?
- Leidt niet-naleving tot klachten in de omgeving?
- Wat is de houding van het bedrijf t.o.v. regels?
- Wat is bij het bedrijf de heersende cultuur?
- Hoe principieel is de regel en leidt dit tot intensieve bestuursrechtelijke interventie of tot procesmatige oplossingsgerichte reactie?
- Wat is bestuurlijke en strafrechtelijke prioriteit m.b.t. leefomgeving en naleefgedrag?

Dit alles leidt enerzijds tot een risico-matrix voor de vergunningverlening en anderzijds voor toezicht en handhaving. Deze matrixen moeten eenmaal in de vier jaar conform het Brz artikel 7.2 worden geüpdatet. De resultaten ervan worden jaarlijks opgenomen in de VTH Uitvoeringsprogramma's voor de deelnemers in de OD (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). Er zijn probleem- en risicoanalyses uitgevoerd, o.a. voor bedrijven. Hieruit volgen een risico-indeling, het gewenste werkniveau en –intensiteit en de jaarlijkse VTH-uitvoeringsprogramma's (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018a).

De vertaling van de resultaten van de risicoanalyses naar de geplande en gerealiseerde toezichtsinzet (mensen en middelen) ten aanzien van het Brzo-toezicht is echter in de praktijk niet goed mogelijk (zie hiertoe hoofdstuk 7, paragraaf 3.2). De vigerende wetgeving (Brzo'15), de uitvoering in de gezamenlijkheid (toezichtsmodel, ranking) en politieke invloeden na incidenten staan dat in de weg.

De geïnterviewden geven aan dat het concept van risicogestuurd toezicht in de praktijk nog een worsteling is en dat het zeker nog niet is uitontwikkeld. Binnen de OD NZKG geldt overigens wel dat het Brzo-toezicht te allen tijde prioriteit heeft boven alle ander vormen van toezicht, hetgeen ook weer een uiting is van risicosturing. Verder geeft men aan de opschaling van de inspectiefrequentie voor de lage categorie Brzo-bedrijven een goede zaak te vinden. Men is van mening dat een bezoek van eenmaal in de drie jaar onvoldoende is om een goede vinger aan de pols te kunnen houden. Men geeft verder aan dat de intensiteit van het toezicht niet alleen afhankelijk is van de vigerende wetgeving, het toezichtsmodel BRZO+ en de rankingmethodiek, maar in de praktijk mede wordt bepaald door de indrukken die men van een bedrijf heeft vanuit vergunningverleningsprocedures, de Wabo-inspecties en gesprekken met de directies van het bedrijf (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

#### *3.1.4) Signalering en agendering*

In de onderzochte documenten van de OD NZKG wordt geen aandacht besteed aan de begrippen signalering en agendering. In de interviews nemen deze begrippen ook een zeer ondergeschikte plaats in. Wel wordt er aangedragen dat wanneer er tijdens Brzo-inspecties problemen op Wabo-gebied worden geconstateerd dit wel degelijk of in een aparte Wabo-inspectie aan de orde komt of aan een Wabo-inspecteur wordt overgedragen. Daar zijn wel afspraken over, maar die liggen nergens vast. Wel is er in het teamplan tijd voor opgenomen. Deze signalering blijft overigens tot Wabo-aspecten beperkt en wordt niet breder ingezet.

Agendering van andere zaken lijkt niet aan de orde (interviews 11, 12-05-2020; 13, 18-05-2020).

### *3.1.5) Slagvaardigheid*

De OD NZKG wil slagvaardig optreden (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Het motto hierbij is: “Streng waar het moet, begripvol waar het kan”. Er wordt harder opgetreden dan in het verleden (bij de voorlopers van de dienst). Het op afstand staan heeft dus zo zijn voordelen (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b). Er is steeds vaker sprake van bestuurlijke handhaving in combinatie met strafrechtelijke handhaving.

De toezichts-strategie luidt: Spontane naleving dient bevorderd te worden en niet-naleving dient tot een passende interventie te leiden. In geval van geconstateerde overtredingen geldt een strikte toepassing van de beginselplicht tot handhaving. De beschikbare instrumenten zijn: ambtelijke waarschuwing, bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijk optreden. Handhaving verloopt conform de landelijke handhavingsstrategie (Ministerie I&W, 2014a) en de landelijke handhavingsstrategie Brzo (BRZO+, 2013a). In bijzondere gevallen kan hiervan worden afgeweken en gedogen worden overwogen. Ook hierbij wordt een landelijk kader voor gedogen gevolgd (Ministerie Justitie en Veiligheid, 1996; Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

De geïnterviewden geven aan dat er wat hen betreft een duidelijke sanctielijn is en dat de handhaving geschiedt conform de landelijke handhavingsstrategie BRZO+. In de praktijk wordt er maatwerk geleverd en wordt er door de inspecteurs situationeel gehandhaafd. Een en ander is echter niet vastgelegd in een richtlijn of instructie. De OD NZKG kent naast deze reguliere handhaving ook het fenomeen van verscherpt toezicht. Dit wordt ingezet wanneer daar door houding en cultuur van het bedrijf aanleiding toe is. Er wordt hiervoor dan extra capaciteit ingezet en het dossier komt te liggen bij zeer ervaren handhavers. Er wordt een maatwerkplan opgesteld met interventies ten einde een gedragsverandering te bewerkstelligen. Periodieke communicatie op management- of directieniveau maakt hier een onderdeel van uit (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

### *3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid*

De verantwoordelijkheid voor de beheersing van de risico's voor de omgeving, het milieu en de omwonenden ligt bij het bedrijf zelf (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018c). De OD beziet of die verantwoordelijkheid wordt waargemaakt en neemt zo nodig actie om dat te bevorderen en tekorten te herstellen (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

De gehanteerde preventiestrategie luidt dan ook: Voorkomen is beter dan genezen. De inzet van toezicht en handhaving is daarom bij voorkeur gericht op het waarmaken van de eigen verantwoordelijkheid, maar waar nodig is er sprake van interventie en correctie met een intensiteit die proportioneel en effectief is. Er wordt daarbij een hoge prioriteit gegeven aan de inzet van communicatiemiddelen om het naleefgedrag te bevorderen (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h).

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de OD NZKG beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3). De totale toezichtslast en toezichtsfrequentie is immers door het Brzo'15 voorgeschreven en er is dus weinig ruimte om te differentiëren naar aanleiding van de zelfwerkzaamheid van bedrijven. Daar komt bij dat de regelgeving zelf al een aantal vormen van zelfwerkzaamheid voorschrijft, zoals het hebben van een beleid ter voorkoming van zware ongevallen, het

opstellen en in stand houden van een VBS en (voor de hoge categorie bedrijven) het opstellen en overleggen van een Veiligheidsrapport (zie hoofdstuk 3, paragraaf 4 en 5).

Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews met Brzo-inspecteurs en hun direct leidinggevendenden nauwelijks nog een rol speelt. Een van hen vindt overigens dat het in de praktijk met de getoonde zelfwerkzaamheid van bedrijven nogal tegenvalt en dat de meeste bedrijven berekenend en calculerend zijn (interviews 13, 18-05-2020; 15, 05-06-2020).

### *3.1.7) Effectmetingen*

Tot nu toe zijn de effectrapportages over de generieke doelstellingen van de OD NZKG outputgericht. Het ligt in de bedoeling in de toekomst meer outcome-gericht te zijn inzake de specifieke doelstellingen en resultaatgericht te opereren. Dit vergt nog wel een nadere uitwerking (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a, 2018h).

Voor de provincies Noord-Holland, Flevoland, en Utrecht is er recent een concept overzicht met Kritische Proces Indicatoren over het handelen van de Omgevingsdienst NZKG ten aanzien van het Brzo-toezicht opgesteld (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). Alle rapportages inzake het Brzo-toezicht zijn echter volledig outputgericht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

De geïnterviewden geven aan dat het rapporteren op effectniveau zeer wenselijk is, maar dat het nog wel een worsteling is en het stadium van een beginnend ontwikkeltraject nog niet is oversteegen. Wel worden er ten behoeve van het provinciaal bestuur zogenaamde risico- en aandachtsdossiers op bedrijfsniveau gemaakt, teneinde aan de bevindingen wat kleur te geven en met name in te kunnen gaan op de ernst van de overtredingen. Deze dossiers bevatten geen geaggregeerde informatie en verder zijn ze niet openbaar. Opgemerkt wordt dat sommige politiek verantwoordelijken ook wel erg hechten aan outputgegevens, omdat ze simpel en begrijpelijk zijn (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 15, 05-06-2020). Outcomegegevens zijn in de praktijk ook niet altijd van veel belang, aangezien het veiligheidsniveau van een bedrijf vast komt te liggen bij de aanvraag en de verlening van de vergunning, waarin ook steeds meer rechtstreeks werkende regels worden opgenomen en maatwerk wordt gehanteerd. Toezicht en handhaving hebben vervolgens de taak om dit niveau te bewaken en op niveau te houden door middel van inspecteren, het opsporen van overtredingen en het inzetten van handhavingsinstrumenten. Toezicht en handhaving zijn dus in deze zin geen verbetertraject (interview 14, 20-05-2020).

### *3.1.8) Onafhankelijkheid*

De Directeur van de OD NZKG werkt op basis van een mandaat van Gedeputeerde Staten (GS) van de Provincie Noord-Holland en van de Colleges van B&W van de aangesloten Gemeenten. Er zijn geen bevoegdheden overgedragen (delegatie). De uitvoering door de OD NZKG is gebaat bij een stevig mandaat, zonder bemoeienis van de bevoegde gezagen met individuele besluiten. Het is immers nodig om doortastend en onafhankelijk te kunnen zijn bij handhaving. Het bevoegd gezag heeft altijd de bevoegdheid om zelf beslissingen te nemen. Het mandaat is geregeld in de AWb<sup>150</sup> artikelen 10.2; 10.3, lid 1; 10.6, lid 1 en 10.7. Door de inhoud van de mandaatregeling is de onafhankelijkheid van de directeur van de OD niet absoluut. De directeur dient immers de beleidsregels uitgevaardigd door het politiek

<sup>150</sup> Algemene Wet bestuursrecht, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd 10-02-2017, Staatsblad 2017, 51, Tweede Kamer 34359

bestuur na te leven, hen vooraf te informeren bij besluiten die politiek gevoelig kunnen liggen of verdergaande financiële gevolgen kunnen hebben, prioriteiten met hen af te stemmen en hen in staat te stellen aanwijzingen te geven (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018d). Bovendien kan het mandaat te allen tijde worden ingetrokken (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016d).

Door het mandaat staat de OD op enige afstand van het (politiek) bestuur. De dienst heeft een eigen oordeel en is onafhankelijk op basis van professionaliteit. Juridisch en financieel is de OD een autonoom bestuursorgaan (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018c).

Teneinde in de praktijk adequaat te kunnen omgaan met het mandaat heeft de dienst hiertoe een handleiding opgesteld (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016d).

De gewenste functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds is door de gekozen organisatievorm (zie organogram, figuur 7) doorgetrokken tot op het directieniveau (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018b).

De geïnterviewden vinden dat de afstand tussen de OD en het politiek bestuur zeer belangrijk is, teneinde voortdurende interventies te vermijden. Het is goed om het veiligheidsbelang zuiver ten opzichte van andere belangen te plaatsen. Wel is het zaak om de gedeputeerde, zeker bij aandachtstrekende zaken, vooraf goed te informeren. Ook is het van belang dat inspecteurs en hun management zich ervan bewust zijn dat het uitvoeren van zelfbeperkingen of zelfcensuur richting de gedeputeerde in verband met zijn of haar te verwachten reactie moet worden voorkomen. Het is zaak hier voortdurend alert op te zijn (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020). Overigens hebben de geïnterviewden nooit meegemaakt dat er van de zijde van het politiek bestuur is ingegrepen. Daar zou ook geen reden toe moeten bestaan, gezien het feit dat een OD een gezaghebbende en professionele organisatie is. Wel kunnen uitkomsten van toezicht en handhaving natuurlijk politiek zeer gevoelig zijn. Een van de geïnterviewden geeft wel aan te hebben meegemaakt dat er naar aanleiding van een bepaald toezichtsproject signalen werden afgegeven door de ILT en de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en I&M. Dat heeft overigens tot niets geleid (interview 15, 05-06-2020).

Inmiddels behoort ook de strijd tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds tot het verleden. Eventuele verschillen van inzicht worden vrijwel altijd op de werkvloer of op het niveau van teammanagers opgelost. Opschaling naar het directieniveau komt daarom eigenlijk niet meer voor. Het komt wel voor dat een bedrijf tijd probeert te kopen om onder een handhavingstraject uit te komen door het bij het team Regulering Milieu en Industrie aanvragen van een revisievergunning. Dan is het zaak tussen beide teams goed te communiceren (interview 15, 05-06-2020).

Pogingen tot beïnvloeding door de onder toezicht staande sector komen nog wel voor. Soms gericht tot het hogere management van de dienst (door hen voor een gesprek uit te nodigen), soms tot het politiek bestuur. Dit leidt echter volgens de geïnterviewden nooit tot iets (interviews 11, 12-05-2020; 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020). De inspecteurs voelen zich door het management hierin goed gedekt.

### 3.2) *Efficiëntie*

#### 3.2.1) *Samenwerking*

De OD NZKG werkt in eerste instantie natuurlijk nauw samen met de aangesloten Provincies en Gemeenten en daarnaast ook met betrokken VR's, ISZW, ILT, de collega OD's, het OM,

RWS, het Waternet, de Waterschappen, de politie, de Koninklijke Marechaussee en met het Havenbedrijf van de haven van Amsterdam (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Soms is deze samenwerking op vrijwillige basis, soms is hij verplicht zoals bij het BRZO-toezicht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.5) met ISZW en de VR's (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h). In dit kader wordt er ook thematisch samengewerkt, bijvoorbeeld op thema's zoals PGS 29, ageing en onderhoud (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018e).

Enkele geïnterviewden geven aan dat deze samenwerking op dit moment zeer goed verloopt en dat hiermee de kritiek uit het verleden niet meer geldig is (interviews 12, 14-05-2020; 14, 20-05-2020). De professionaliteit en de deskundigheid van alle deelnemers is thans op een hoog niveau. Wel is er af en toe nog wel sprake van bepaalde spanningen, die terug te voeren zijn op het soms uiteenlopen van belangen. Soms is er ook sprake van tekortschietende communicatie. Een en ander is ook sterk afhankelijk van de toevallige samenstelling van het team (interview 15, 05-06-2020). Volgens de geïnterviewden trekt ISZW zich nog weleens terug in de eigen positie, vaart zij een eigen koers, hanteert zij eigen prioriteiten en stelt zij anderen voor voldongen feiten (interview 11, 12-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020). Tekenend voor de kwaliteit van de huidige samenwerking is wel dat deze zaken weer goed worden opgelost.

In de publiciteit wordt vaak gesproken over de samenvoeging van de Brzo-inspectiediensten. Redenen om hiertoe te pleiten zijn het verder waarborgen van de onafhankelijkheid, het tegengaan van versnippering en fragmentatie en het verminderen van de coördinatielast. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan op dit moment sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Er zijn bovendien vragen over een samenvoeging in de sfeer van het behouden van de deskundigheden, de rafelranden die door een samenvoeging van het Brzo-toezicht ontstaan met het Wabo-toezicht en over het teloorgaan van de regionale inbedding (interview 11, 12-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020). Wel is het zo dat de huidige situatie een kerstboom aan overleggen met zich brengt (BRZO+, zes Brzo-OD'en), waardoor een en ander vaak moeilijk te overzien is. Een tussenstap zou kunnen zijn om door het aantal Brzo-OD'en te verminderen de versnippering te verminderen (interview 12, 14-05-2020).

### 3.2.2) *Transparantie*

De OD NZKG wil transparant en aanspreekbaar zijn (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). De besturen zijn akkoord gegaan met de openbaarmaking van de inspectieresultaten.

Ten aanzien van de transparantie bij het toezicht op de Brzo-bedrijven zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.6. De samenvattingen van de inspectierapporten zijn openbaar (website BRZO+); de gehele rapporten zijn opvraagbaar. De geaggregeerde outputresultaten worden weergegeven in de jaarlijkse monitorrapportages, die door de minister van I&W aan de 2<sup>e</sup> Kamer worden aangeboden. De aandachts- en risicodossiers op bedrijfsniveau, die worden gemaakt ter informatie aan de gedeputeerde zijn daarentegen vertrouwelijk.

Enkele geïnterviewden vinden dat de OD wel meer naar buiten mag treden om duiding te geven aan wat de dienst doet en zo ook aan verwachtingenmanagement te doen. Zij vinden dat je als dienst de plicht hebt om te laten zien wat je doet. Vaak hebben burgers en omwonenden geen reële verwachtingen over wat de dienst kan doen en welke hun

bevoegdheden zijn. Het actief zoeken van de publiciteit naar aanleiding van toezichts- en handhavingstrajecten zou ook richting bedrijven tot meer zelfwerkzaamheid kunnen aanzetten (interviews 12, 14-05-2020; 15, 05-06-2020).

### 3.2.3) *Interne organisatie*

De uitvoering moet zoveel mogelijk uniform zijn om de beleidskaders ten aanzien van VTH van de opdrachtgevers te respecteren (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016b). Een programma hiertoe werd geïmplementeerd en in 2018 afgerond, waarmee een transparante en uniforme bedrijfsvoering en uitvoering werden bereikt (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2019a)

De OD NZKG acht zich gebonden aan de kwaliteitscriteria zoals die in 2009 door het Rijk, IPO en VNG werden afgesproken. Tevens werd het concept van integraal management ingevoerd. Uitgangspunt hierbij is dat het management de reflex onderdrukt om verantwoordelijkheid terug te nemen op momenten dat het spannend wordt. Het management dient teammanagers en medewerkers actief te coachen hoe met deze situatie om te gaan. De teammanagers dienen de organisatie continu te verbeteren door, aangestuurd vanuit directieraad, capaciteit, geld en middelen te alloceren. Het stellen van heldere doelen en het sturen op concrete output en outcome hoort hierbij. Om dit waar te kunnen maken dient de verantwoordelijkheid zo laag mogelijk in de organisatie te worden belegd. Sturing vindt plaats vanuit de maatschappelijke opgave van de OD (missie, doelen, kernwaarden). De teammanager is binnen de taakstellende kaders integraal verantwoordelijk voor de prestaties en het functioneren van het team en voor de doorontwikkeling van het team (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a).

Binnen het samenwerkingsverband BRZO+ zijn de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen Brzo-plicht, etc.) vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder uitgewerkt in checklists en formats.

Uit de interviews is duidelijk geworden dat de dienst een aantal procesbeschrijvingen, werkinstructies en productieoverzichten heeft vastgelegd in een administratief systeem (MOZARD) en dat actueel houdt. Allen zijn het erover eens dat dit systeem geen volwaardig kwaliteitsmanagementsysteem kan worden genoemd, aangezien de Demming-cirkel (plan-do-check-act) niet gesloten is. Met name de check- en act-fase ontbreken. Men twijfelt in het management of bouw en onderhoud (en eventueel certificatie) van een volwaardig kwaliteitsmanagementsysteem niet te duur is, of het de investering waard is en of de outcome er nu zo veel beter van wordt. Men geeft wel toe dat dit alles het geen sterke indruk maakt ten opzichte van de onder toezicht staande bedrijven, aangezien van hen wel een levend en gedocumenteerd zorgsysteem wordt geëist (interviews 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020; 15, 05-06-2020).

### 3.2.4) *Mensen en middelen*

De formatie van de dienst bedroeg bij de start in 2014 331 fte (waarvan 294 bezet) en vertoont sindsdien een stijgende lijn en stond in 2018 op 360 fte (waarvan 344 bezet). De directie Toezicht en Handhaving volgt deze trend van een formatie van 114 (waarvan bezet 101) in 2014 tot in 2018 een formatie van 135 (waarvan bezet 128). In relatie hiermee volgt natuurlijk het personeelsbudget dezelfde trend en bedraagt op dit moment ca. Euro  $35 \times 10^6$ . Het

materieel budget is tussen 2014 en 2018 niet gestegen en bedraagt ca. Euro  $7,5 \times 10^6$ . (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016b, 2017, 2018b, 2019a).

Het aantal Brzo-inspecteurs bedraagt negen. Hiermee kunnen alle jaarlijks verlangde inspecties van zowel de bedrijven boven de hoge drempelwaarde als van die boven de lage drempelwaarde worden uitgevoerd (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018e). N.B.: Sommige Brzo-inspecteurs voeren ook nog Wabo-inspecties uit.

Ten behoeve van de Brzo-inspecties zijn er directe middelen vanuit de Provincies waarvoor de Brzo-taken worden uitgevoerd. Daarnaast stelt het Rijk t/m 2020 gelden beschikbaar vanuit het project Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) ter bevordering van de externe veiligheid en ten behoeve van het creëren van een uniforme werkwijze van de zes Brzo-OD'en. Na 2020 worden deze gelden beschikbaar gesteld aan het samenwerkingsverband BRZO+. Tenslotte stellen alle Provincies gelden beschikbaar in het kader van de Brzo meerjarenagenda.

Uit de interviews kan worden opgemaakt dat de personele bezetting voor het Brzo-toezicht ongeveer adequaat is. Wel is er sprake van een hoge werklast. De bezetting is ook kwetsbaar bij ziekte, pensionering en vertrek naar ander werk. Er is in de dienst in zijn algemeenheid sprake van enige vergrijzing, waardoor er veel pensioneringen aankomen. Daar komt bij dat het moeilijk is nieuwe Brzo-inspecteurs te vinden, die bij binnenkomst nog een opleidingstraject (zie paragraaf 3.3) van 1 à 2 jaar moeten doorlopen. Daarnaast wordt er geklaagd over veel administratieve last, bijvoorbeeld ten aanzien van de registratieverplichtingen in het systeem van BRZO+ (GIR) en de overlap met het eigen systeem, leidend tot dubbel werk. Het management geeft aan dat de bezetting voor het huidige werk adequaat is, maar wanneer er extra zaken moeten worden aangepakt (bijvoorbeeld ten aanzien van risicosturing, nalevingsinformatie, verdieping richting bedrijven) de formatie niet meer voldoende is. Bovendien leven er in de buitenwereld vaak hogere verwachtingen dan die zij kunnen waarmaken (interviews 11, 12-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020).

### 3.3) *Professionaliteit*

De OD NZKG wil professioneel en gezaghebbend opereren en reageren met de vereiste expertise (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015). Het opleidingsbeleid is erop gericht om medewerkers efficiënter, langer en flexibeler inzetbaar te maken (dus ook het vergroten van de mogelijkheden om andere taken te verrichten) en dus om de loopbaanmogelijkheden te vergroten. Daarom wordt ingezet op functiegebonden scholing en training. Het opleidingsbudget bedraagt conform de CAO-norm 2,4% van het totale budget, hetgeen overeenkomt met ca. Euro  $5 \times 10^4$ . Dit budget kan worden ingezet voor opleidingen, trainingen, workshops, congresbezoek, symposiabezoek en ten behoeve van de loopbaan en mobiliteit (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b). Ook werden trainingen projectmatig werken, persoonlijk leiderschap, persoonlijke effectiviteit en bestuurlijke sensitiviteit gegeven (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b). Daarnaast zijn er verplichte opleidingen over consignatiedienst, agressie en geweld en BHV.

In de Wet VTH <sup>151</sup> is bepaald dat elke gemeente en provincie een kwaliteitsverordening vast dient te stellen. Hiermee werd ook een set kwaliteitscriteria (2.1) ontwikkeld. Deze set bestaat uit criteria voor generieke deskundigheid (opleiding/ervaring) en procescriteria (voor de interne organisatie). Voor de generieke deskundigheid is in 2016 een 0-meting gedaan en in

<sup>151</sup> Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872

2018 een 1-meting. NZKG voldeed op 26 van de 28 gebieden en 75% van de medewerkers voldeed geheel. De beoordeling vindt plaats op basis van activiteiten en werkervaring (samen voor 55%) en op basis van basisopleiding, aanvullende opleiding, basiskennis en diepgaande kennis (samen voor 45%). Van de medewerkers heeft 68% een relevant Hbo-diploma. De rest heeft een Hbo werk- en denkniveau aangevuld met een ervaringsprofiel (8%) of een ervaringscertificaat (24%) (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018g).

De Brzo-inspecteurs voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1, aangezien zij de hierbij behorende opleidingen hebben gevolgd (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016b, 2019a). Brzo-inspecteurs dienen minimaal een Hbo-opleidingsniveau op het gebied van de chemische procestechnologie te hebben (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2019a). Na binnenkomst komt men in een intern opleidingsprogramma, waarbij ontbrekende kennis wordt bijgespijkerd en volgt men de opleidingen van de BRZO+-academie (zie hoofdstuk 8, paragraaf 3.7). Daarnaast is er deels uit eigen budget, deels uit de zogenaamde IOV-gelden voor zowel nieuwe als zittende inspecteurs een programma vanuit de zes Brzo-OD'en waaraan men 2-jaarlijks dient deel te nemen en waarin naast kennis ook competenties centraal staan. Inspecteurs die nog niet alle opleidingen hebben afgerond voeren niet zelfstandig Brzo-inspecties uit.

Uit de interviews blijkt dat men enerzijds begrip heeft voor dit alles in het kader van kwaliteitsverbetering, maar dat men het programma soms te verplichtend en te zwaar vindt, zeker wanneer men al jaren in het Brzo-toezicht werkzaam is (interviews 12, 14-05-2020; 13, 18-05-2020; 14, 20-05-2020).



## Hoofdstuk 10

### De casus Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OD MWB)

#### 1) Inleiding

De Gemeenten Altena, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goirle, Halderberge, Heusden, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tilburg, Waalwijk, Woensdrecht, Zundert en de Provincie Noord-Brabant hebben hun uitvoerende taken op het gebied van het omgevingsrecht op basis van de (Wgr)<sup>152</sup> in gezamenlijkheid belegd bij de OD MWB. Een en ander is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018b). Hierin werden o.a. de VTH-taken voor de Brzo-bedrijven in mandaat bij de OD belegd. De exacte inhoud van dit mandaat is beschreven in de zogenaamde mandaatregeling (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019f)<sup>153</sup>. De OD MWB werd in januari 2013 opgericht en is dus op basis van deze Wgr een openbaar lichaam. Dit heeft als voordeel dat er een eenduidige en gelijke behandeling van bedrijven en burgers ontstaat (level playing field) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a).

Gemeenten en Provincies blijven wettelijk verantwoordelijk en de OD is slechts uitvoerder. De samenwerkende Gemeenten en de Provincie zijn voor de OD zowel eigenaar, financier als opdrachtgever. De onderhavige gemeenschappelijke regeling kent een AB en een DB. Hierin zitten vertegenwoordigers van Colleges van Burgemeester en Wethouders van de aangesloten Gemeenten en van de Gedeputeerde Staten van de Provincie. De algemeen-directeur van de OD MWB maakt deel uit van zowel AB als DB.

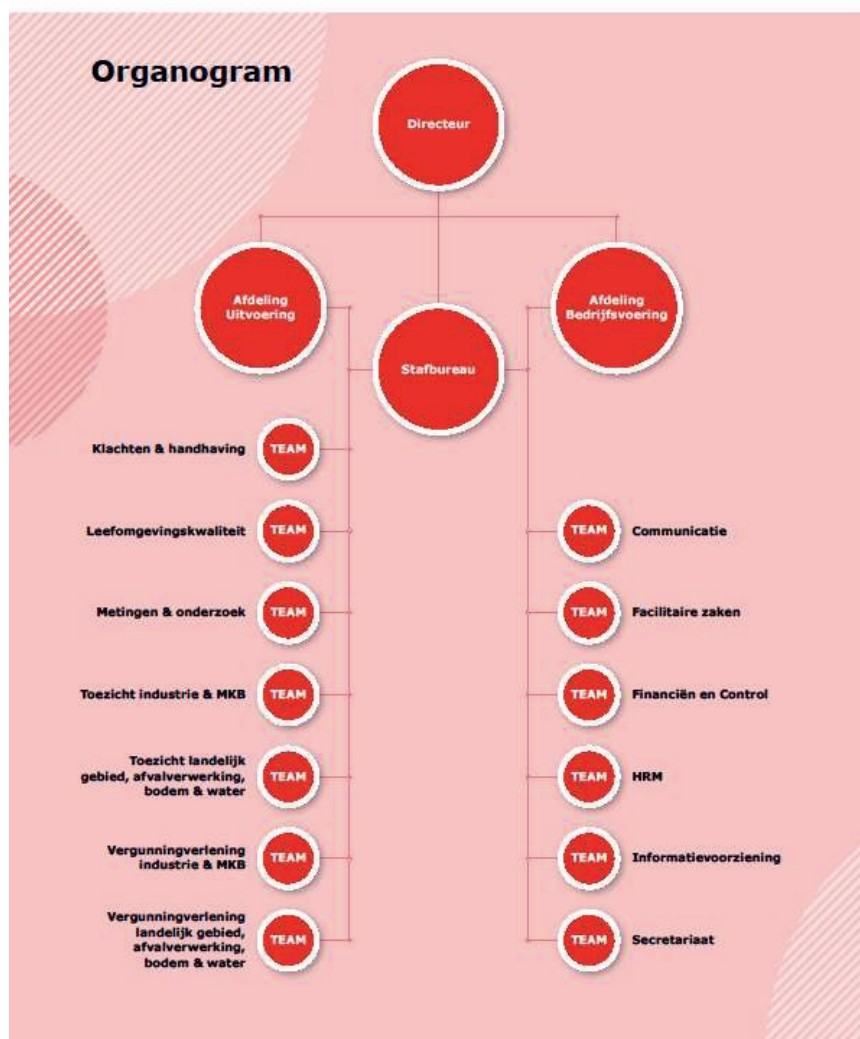
De dienst staat onder leiding van een algemeen directeur. De scheiding tussen vergunningverlening en toezicht is belegd op teamniveau. De Brzo-taken ten aanzien van toezicht en handhaving worden uitgevoerd in het team Toezicht Industrie en MKB door negen BRZO-inspecteurs; drie van hen vervullen ook coördinerende taken (zie figuur 13). Zij staan onder leiding van een teammanager, die rechtstreeks rapporteert aan de algemeen directeur. Dit team maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de OD MWB, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kan dit team ook niet los worden gezien van het samenwerkingsverband BRZO+, in welk kader de gezamenlijke inspecties worden uitgevoerd, de gezamenlijke rapportages worden opgesteld en de gezamenlijke ondersteuning in de vorm van modellen, werkwijzen, programma's, ICT en opleidingen gestalte krijgen (zie hoofdstuk 7).

Er zijn in Nederland op dit moment 29 Omgevingsdiensten en zes daarvan zijn aangewezen om de wettelijke taken rond toezicht en handhaving op de Brzo-bedrijven uit te voeren. De

<sup>152</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.

<sup>153</sup> [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)

OD MWB doet dit voor de Provincie Noord-Brabant. De OD MWB heeft hiermee de taak om toezicht te houden op 72 Brzo-bedrijven (stand per 1-1-2021)<sup>154</sup>.



*Figuur 13 Organogram OD MWB*

<sup>154</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

## 2) *Werkwijze*

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus OD MWB verzameld en geanalyseerd, zoals de meerjarenplannen, de jaarplannen, de begrotingen, de jaarverslagen, de Gemeenschappelijke Regeling, het mandaatbesluit, de organisatieverordeningen de jaarplanning en het jaarverslag Brzo (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten (zie bijlage 4) verzameld voor zover die betrekking heeft op de Omgevingsdienst MWB. Daarbij zijn ook de documenten die zijn uitgebracht door het Ministerie van I&W (de verantwoordelijkheid voor het stelsel van het Brzo-toezicht ligt bij de Minister of de Staatssecretaris van I&W) betrokken.

De selectie van te interviewen personen bestaat uit een selectie van 33% van de Brzo-inspecteurs en verder uit alle managers die of onderdeel uitmaken van het Brzo-team of waaraan in de lijn wordt gerapporteerd en die daarmee ook aan het beleid waaraan het team gestalte moet geven bepalen (zie bijlage 5). In totaal zijn vijf interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden. Interviews zijn gehouden met drie Brzo-inspecteurs (waarvan er drie ook coördinator waren), de teammanager Toezicht Industrie en MKB en de directeur van de OD MWB.

## 3) *Beschrijving casus Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant*

De onderstaande beschrijving gaat natuurlijk in eerste instantie in op de aspecten die betrekking hebben op het toezicht op de Brzo-bedrijven en het team dat daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de Omgevingsdienst MWB enerzijds en participeert in het samenwerkingsverband BRZO+ anderzijds dat aspecten die van hieruit (mede)bepalend zijn voor het reilen en zeilen van het team ook worden beschreven.

### 3.1) *Effectiviteit*

#### 3.1.1) *Publiek belang*

De missie van de OD MWB luidt: “Wij werken zichtbaar samen aan een schone, veilige en duurzame samenleving”. De kwaliteit van de uitvoering door de dienst en de dienstverlening aan de burgers staat hierbij centraal (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2016b, 2017a, 2018a, 2018c, 2019b, 2019e). De doelstelling hiervan is de dienstverlening door de dienst op een hoog plan te brengen door het verbeteren van de kwaliteit, het centraal stellen van de burger, het de dienst en zijn producten dichtbij de burger brengen, het bereiken van een evenwicht tussen effectieve besturing en efficiënte uitvoering, goed werkgeverschap en het stroomlijnen van de samenwerking tussen de dienst en de deelnemers (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a).

De invulling van het bovenstaande geschiedt langs de lijnen van de vastgestelde visie: “Door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving geven we op uniforme wijze uitvoering aan wettelijke kaders op het gebied van het omgevingsrecht, in afstemming met het bevoegd gezag. Vanuit onze specialistische (milieu)kennis geven we tevens integraal advies over uiteenlopende omgevingsvraagstukken. Onze medewerkers doen dit op een

professionele, kwalitatief hoogwaardige en kostenbewuste manier” (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018a, 2019b). De borging van de VTH-taken geschiedt d.m.v. geven verantwoordelijkheid en vertrouwen, risico gestuurd toezicht, prioritering van het preventief toezicht, het hebben van actuele vergunningen en de integrale benadering van bedrijven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018a, 2019b). Hiermee is er een regionaal en uniform beleid van de OD voor alle aangesloten bevoegde gezagen inzake VTH conform artikel 7.2, lid 2 van het Bor<sup>155</sup>. Hierin is voorgeschreven dat de deelnemers aan de Gemeenschappelijke Regeling waarmee de Omgevingsdienst is ingesteld er gezamenlijk voor moeten zorgdragen dat er een uniform VTH-beleid is voor de door de Omgevingsdienst uit te voeren taken, zoals beschreven in artikel 7.1, lid 1 van de Bor.

Het was voor de geïnterviewden duidelijk dat het uiteindelijke doel van hun inspanningen ligt bij het werken voor de omgeving (we zijn tenslotte een OD), voor de maatschappij en voor de burgers en hun leefomgeving. Deze doelstelling leeft wel bij de geïnterviewden. Ten aanzien van het Brzo staat volgens hen het begrip veiligheid voor de burgers (omwonenden) centraal, maar ook het begrip milieu mag als zelfstandige entiteit niet worden vergeten (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 19, 10-06-2020). Eén van de geïnterviewden gaf aan deze doelstellingen te ondersteunen, maar vond dat vervolgens de vraag “hoe doe je dat dan zo effectief mogelijk?” niet mag worden vergeten (interview 19, 10-06-2020).

### *3.1.2) Nalevingsniveaus*

De OD MWB zet in op het bereiken van een zo hoog mogelijk spontaan nalevingsniveau bij de Brzo-bedrijven door middel van een programmatische en risicogerichte benadering. Wanneer het percentage bedrijven zonder overtredingen als maat voor dit nalevingsniveau wordt genomen (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.1) is in de Provincie Brabant dit spontane nalevingsgedrag ca. 25% (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e). De dienst acht dit te laag, zeker wanneer dit wordt vergeleken met het landelijk gemiddelde (ca. 40%). De verklaring die hiervoor in de documenten wordt gegeven is dat ook in vergelijking met andere delen van het land door de Brzo-inspecteurs in Brabant extra nadruk op kleine overtredingen is gelegd (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b, 2017a). Naast deze verklaring worden er in de interviews ook nog andere verklaringen gegeven. Een van de geïnterviewden is van mening dat Brabant de enige regio is die zich aan de afspraak (gemaakt in het BRZO+) houdt dat alle geconstateerde overtredingen ook als zodanig moeten worden geregistreerd (interview 18, 08-06-2020). Men vindt het wel zorgelijk dat de spontane naleving laag is en dat bedrijven te weinig proactief zijn en niet leren (interview 17, 28-05-2020.; 20, 12-06-2020). Eén van de geïnterviewden is van mening dat inspecteurs steeds meer zien en dat de kwaliteit van de inspecties toeneemt (interview 19, 10-06-2020). Dat het getal over het percentage bedrijven zonder overtredingen al jaren constant is zou in samenhang met het voorgaande dus wel eens kunnen betekenen dat bedrijven steeds beter worden.

Overigens vinden alle geïnterviewden dat het naleefgedrag, gezien de complexiteit ervan, zich niet in één getal laat vangen (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020). De hierboven vermelde getallen hangen van te veel toevallige factoren af. Men is het over eens dat we over veel te weinig concrete nalevingsinformatie beschikken en dat dat voor de dienst als toezichthouder een kwetsbare positie is. Het blijft een zeer lastige zaak om aan te tonen dat er ongevallen en incidenten door toezicht en handhaving

---

<sup>155</sup> Besluit omgevingsrecht, 25-03-2010, Staatsblad 2010, 143; laatstelijk gewijzigd 18-12-2019, Staatsblad 2019, 517, Tweede Kamer 35347

zijn voorkomen, hoewel er op bedrijfsniveau wel zichtbaar te maken is dat achterblijvende bedrijven door middel van toezicht en handhaving tot een goed niveau zijn gebracht.

In dit kader is het overigens wel interessant dat de OD MWB voor een aantal bedrijven (ca. zes) waar men zich over de veiligheidssituatie zorgen maakt zogenaamde zorgdossiers opstelt. Deze bedrijven krijgen dan extra aandacht. Deze dossiers worden o.a. gebruikt in het overleg met de Gedeputeerde. Helaas zijn deze dossiers niet openbaar, waardoor de gegevens niet kunnen worden gedeeld en geaggregeerd.

Nu er geen inzicht is in de feitelijke nalevingsniveaus en die ook niet in een enkelvoudig getal of score te vangen is zijn er ook geen gewenste nalevingsniveaus gedefinieerd.

### *3.1.3) Risicoanalyses*

Er wordt door de OD MWB in toenemende mate aandacht gegeven aan het voorbereiden, ontwikkelen en implementeren van toezicht en handhaving op basis van gevalideerde informatie en op basis van de uitkomsten van een risicoanalyse, waarbij in de jaren 2016/2017 de nadruk lag op voorbereiden en ontwikkelen, terwijl in de jaren 2018/2019 een begin is gemaakt met de implementatie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2016b, 2018a, 2018c, 2019b, 2019d).

De vertaling van de resultaten van de risicoanalyses naar de geplande en gerealiseerde toezichtsinzet (mensen en middelen) ten aanzien van het Brzo-toezicht is echter in de praktijk niet goed mogelijk (zie hiertoe hoofdstuk 7, paragraaf 3.2). De vigerende wetgeving (Brzo'15), de uitvoering in de gezamenlijkheid (toezichtmodel, ranking) en politieke invloeden na incidenten staan dat in de weg.

De geïnterviewden geven aan dat binnen de OD MWB overigens wel geldt dat het Brzo-toezicht is uitgezonderd van de algemene risicosturing van de OD. Het is immers vanuit de regelgeving zo duidelijk wat er moet gebeuren dat een verdere risicosturing niet nodig is. Ook vindt men dat het complex van regelgeving, het toezichtmodel en de rankingmethodiek op zich al belangrijke elementen van risicosturing in zich draagt (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

Ook het feit dat op instigatie van de Provincie is bepaald dat ook de lage categorie bedrijven één maal per jaar moeten worden geïnspecteerd en dat er bij alle Brzo-bedrijven jaarlijks naast de reguliere inspecties ook onaangekondigde bezoeken moeten worden afgelegd is een verdere uiting van risicosturing. Tenslotte is ook het concept van de zorgbedrijven (zie paragraaf 3.1.2) een uiting van extra aandacht geven daar waar risico's worden verondersteld.

### *3.1.4) Signalering en agendering*

In de onderzochte documenten van de OD MWB wordt geen aandacht besteed aan de begrippen signalering en agendering. Uit de interviews blijkt dat de inspecteurs wel degelijk de opdracht hebben om zaken buiten het Brzo-werkveld te signaleren, maar dat dit erg afhangt van de individuele inspecteur in hoeverre hieraan gehoor wordt gegeven. Men vindt wel dat het maken en nakomen van onderlinge afspraken over signalering bij een goede inspecteur behoren. Uitwisseling van zaken met Wabo-inspecteurs ligt natuurlijk voor de hand, omdat men tot dezelfde dienst behoort. Ook de uitwisseling met ISZW-inspecteurs is eenvoudig; men is immers samen op pad. Ook worden wel zaken aangedragen in regionale of landelijke overleggremia (bijvoorbeeld die met de zes Brzo-OD'en). Afspraken hierover liggen

overigens niet vast. Politiek gevoelige zaken worden besproken met de teamleider en eventueel met de directeur en de gedeputeerde (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

### *3.1.5) Slagvaardigheid*

De uitvoering van het VTH-kader in het kader van de Wabo-inspecties geschiedt door risicogestuurd toezicht en handhaving conform de landelijke handhavingsstrategie, zoals die in 2014 is opgesteld door het IPO en het OM (Ministerie I&W, 2014a; Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a). Om daarbij voldoende slagvaardig te kunnen zijn worden te nauwe banden met bedrijven voorkomen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Bij de Brzo-inspecties wordt gewerkt conform de landelijke handhavingsstrategie, zoals die in het kader van het BRZO+ tezamen met de inspectiepartners is opgesteld (BRZO+, 2013a; Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c). De beschikbare instrumenten zijn: ambtelijke waarschuwing, bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijk optreden.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat men met in acht neming van de cultuur van het onderhavige bedrijf (en dus met situationele aspecten) over het algemeen vrij stevig overtredingen benoemt en die ook handhaaft, waarbij het adagium “high trust – high penalty” een voorname rol speelt. Een en ander komt neer op een mix van politieel en situationeel handhaven. De geïnterviewden geven aan dat er over dit aspect veel collegiale toetsing plaatsvindt (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020). De algehele sfeer wordt verwoord door de uitspraak “een overtreding is een overtreding, daar moet je geen doekjes om winden” (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Zoals in paragraaf 3.1.2. al is verwoord registreert de OD MWB ten opzichte van het landelijk gemiddelde meer overtredingen. Men is nog zoekende naar een verklaring hiervoor, maar wellicht is de handhavingsstijl zoals hierboven verwoord daarvan de oorzaak. Men zou graag meer overleg over dit aspect willen tussen de zes Brzo-OD'en. Daartoe is er recent een landelijke intervisie opgezet.

### *3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid*

Het toezicht is gericht op de verantwoordelijke ondernemer, waarbij het adagium “high-trust – high penalty” geldt (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a). Misbruik van vertrouwen wordt stevig aangepakt. Onderdeel van dit alles is dat de directeur van de OD MWB 2 x per jaar informeel overleg voert met de directies van de Brzo-bedrijven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de OD MWB beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3). De totale toezichtslast en toezichtsfrequentie is immers door de Brzo'15 voorgeschreven en er is dus weinig ruimte om te differentiëren naar aanleiding van de zelfwerkzaamheid van bedrijven. Daar komt bij dat de regelgeving zelf al een aantal vormen van zelfwerkzaamheid voorschrijft, zoals het hebben van een beleid ter voorkoming van zware ongevallen, het opstellen en in stand houden van een VBS en (voor de hoge categorie bedrijven) het opstellen en overleggen van een veiligheidsrapport (zie hoofdstuk 3, paragraaf 4 en 5).

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het geloof in het adagium zelfwerkzaamheid niet erg groot is. Men voelt het als taak en zelfs als opdracht om toezicht te houden en te blijven handhaven om zodoende de gestelde kaders te blijven bewaken. Dit wordt gezien als een zelfstandige entiteit met meerwaarde (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Opgemerkt werd dat het niet gaat om vertrouwen, maar om gerechtvaardigd vertrouwen. Dus moet je niet zomaar geloven, maar te allen tijde de vinger strak aan de pols houden (interview 20, 12-06-2020).

### *3.1.7) Effectmetingen*

De rapportages in het Brzo-toezicht zijn tot nu toe volledig outputgericht (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

De geïnterviewden geven aan dat het jammer is dat men geen outcome- of effectgegevens heeft en die dus ook niet rapporteert. Men zou dit graag willen, maar weet niet hoe dat dan zou moeten. Bovendien zijn outputrapportages met aantallen, streepjes en vinkjes ook wel gemakkelijk en kan er snel worden beoordeeld of de opgaven die men jaarlijks heeft ook wel worden behaald. Verder werd aangegeven dat ook de bestuurders dit soort lijstjes en getalletjes graag zien. Er is gemakkelijk en snel te zien of getallen omhoog en omlaaggaan en dat is voor eenieder begrijpelijk. Maar er door dit alles kan niet duidelijk worden gemaakt wat er door de inspanningen van de dienst wordt bereikt, hetgeen een kwetsbare positie is. Men is van mening dat de dienst wel degelijk een betere veiligheidssituatie in de bedrijven bereikt door enerzijds toezicht en handhaving en anderzijds door het aanspreken van bedrijven en hun directies. Maar op dit punt is er geen enkele vorm van registratie, geen aggregatie en analyse van gegevens die er wel degelijk per dossier zijn (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

### *3.1.8) Onafhankelijkheid*

De directeur OD heeft beslissingsbevoegdheid in mandaat. Dit mandaat geldt niet bij afwijking van of aanvulling op het gevoerde beleid, wanneer er van een besluit precedentwerking kan worden verwacht, het niet past in het budget of wanneer het AB of de portefeuillehouder dat kenbaar hebben gemaakt (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019a).

Het mandaat is geregeld in de AWb<sup>156</sup> artikelen 10.2; 10.3, lid 1; 10.6, lid 1 en 10.7. Door het mandaat staat de OD op afstand van het (politiek) bestuur. De dienst heeft een eigen oordeel en is onafhankelijk op basis van professionaliteit. Juridisch en financieel is de Omgevingsdienst een autonoom bestuursorgaan (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019a).

Door de inhoud van de mandaatregeling is de onafhankelijkheid van de directeur van de OD niet absoluut. De directeur dient immers de beleidsregels uitgevaardigd door het politiek bestuur na te leven, hen vooraf te informeren bij besluiten die politiek gevoelig kunnen liggen of verdergaande financiële gevolgen kunnen hebben, prioriteiten met hen af te stemmen en hen in staat te stellen aanwijzingen te geven. Bovendien kan het mandaat te allen tijde worden ingetrokken (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019f).

---

<sup>156</sup> Algemene Wet bestuursrecht, 04-06-1992, Staatsblad 1992, 315, Tweede Kamer 21221, laatstelijk gewijzigd 10-02-2017, Staatsblad 2017, 51, Tweede Kamer 34359

De gewenste functiescheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds is niet georganiseerd in verschillende kolommen, maar in twee teams binnen dezelfde kolom (zie organogram, figuur 12) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017b).

De geïnterviewden geven aan ten aanzien van het Brzo-toezicht nooit een ingrijpen van de kant van het politiek bestuur te hebben meegemaakt. Daar zijn nooit conflicten over geweest. Wel is het zaak om de gedeputeerde, zeker bij aandachtstreckende zaken, vooraf goed te informeren, aangezien uitkomsten van toezicht en handhaving natuurlijk politiek zeer gevoelig kunnen zijn. Eventuele verschillen tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds komen steeds minder voor en worden op de werkvloer of op het niveau van de teammanagers opgelost. Eventueel overlegt de directeur hierover met de betreffende teammanagers. Pogingen tot beïnvloeding door de onder toezicht staande sector komen nog wel voor. Soms gericht tot het hogere management van de dienst, soms tot het politiek bestuur. Zo nodig wordt een bedrijf voor een gesprek met de directeur uitgenodigd. Het politiek bestuur verwijst in dit soort gevallen in eerste instantie een bedrijf door naar de directeur OD MWB. De inspecteurs voelen zich door het management hierin goed gedekt (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).

### 3.2) *Efficiëntie*

#### 3.2.1) *Samenwerking*

De OD MWB werkt in eerste instantie natuurlijk nauw samen met de aangesloten Provincie en Gemeenten en daarnaast ook met betrokken VR's, ISZW, ILT, de collega OD's, het OM, RWS en de waterschappen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b). Er zijn diverse gremia waarin deze samenwerking gestalte krijgt (het Brabantbreed Platform Omgevingsrecht, het coördinatieoverleg Brabant, het regionaal managementoverleg en het VTH-beleidsoverleg) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e). Verder wordt er informatie gedeeld over informatiegestuurd toezicht en zijn er milieuzorg- en veiligheidsteams geformeerd voor de grote bedrijfsterreinen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a). Specifieke aandacht is er voor de zogenaamde risicorelevante bedrijven, waarvan er 125 in de regio Midden- en West-Brabant zijn en 200 in geheel Brabant (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e). De OD MWB is hiervan de projectleider. Hieruit is een interventiestrategie voortgekomen, die werd aangeboden aan de Staatssecretaris en aan de Inspectieraad. Pijlers van deze strategie zijn het bijbrengen van risicobewustwording, wijzen op de eigen verantwoordelijkheid en het stimuleren van private borging (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019b).

Daarnaast is er overleg met de vereniging van Brabantse werkgevers en met de directies van de Brzo-bedrijven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

De geïnterviewden geven aan dat de samenwerking in de Brzo-inspectieteams in Brabant op dit moment zeer goed verloopt en dat hiermee de kritiek uit het verleden niet meer geldig is. De professionaliteit en de deskundigheid van alle deelnemers is thans op een hoog niveau. Belangrijk hierbij was de vorming van de zes Brzo-OD'en (interviews 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Men vindt ook dat men het in Brabant heel goed doet en men durft ook wel uit te spreken dat het in Brabant beter gaat dan in andere regio's (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020). Men werkt zeer goed samen, respecteert elkaars inbreng en men houdt zich aan

gemaakte afspraken. Dat leidt tot veel onderling vertrouwen. Men organiseert ook jaarlijks een Brabantse netwerkdag voor de samenwerkende inspecteurs en diensten.

In de publiciteit wordt vaak gesproken over de samenvoeging van de Brzo-inspectiediensten. Redenen om hiertoe te pleiten zijn het verder waarborgen van de onafhankelijkheid, het tegengaan van versnippering en fragmentatie en het verminderen van de coördinatielast. De geïnterviewden geven aan op dit moment geen behoefte te hebben aan deze discussie, omdat er sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Er zijn bovendien vragen over een samenvoeging in de sfeer van het behouden van de deskundigheden, de rafelranden die door een samenvoeging van het Brzo-toezicht ontstaan met het Wabo-toezicht en over het teloorgaan van de regionale inbedding. Volgens hen is die regionale inbedding juist een voordeel, omdat er door de verplichte samenwerking met diverse diensten juist goede discussies ontstaan en er een beter zicht is op de regionale problematiek. Ook ziet men geen verschil in de slagvaardigheid ten aanzien van bijvoorbeeld handhaving tussen landelijk georganiseerde diensten en regionale toezichthouders (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020). Een van de geïnterviewden geeft aan dat de discussie over de landelijke of regionale inbedding op zich niet interessant is. Men zou zich moeten afvragen op welke manier je het toezicht op de Brzo-bedrijven het beste organiseert en daarop de organisatievorm moeten aanpassen. Er zal dan een afweging moeten komen tussen de voordelen van nabijheid enerzijds (zie hierboven) en de nadelen ervan anderzijds (transparantie, onafhankelijkheid, integriteit) en een optimum moeten worden gevonden tussen kennis, expertise, onafhankelijkheid, nabijheid en schaalgrootte. In deze discussie moet worden meegewogen wat de voor- en nadelen zijn van de knip tussen Brzo- toezicht en Wabo-toezicht en wat te doen met de integrale aanpak van een gebiedsgerichte benadering ten aanzien van gebieden waar Brzo-bedrijven en niet Brzo-bedrijven naast elkaar staan (interview 20, 12-06-2020).

### 3.2.2) *Transparantie*

De OD MWB wil transparant zijn over de wijze waarop ze handelt en over de keuzes die ze maakt en is dus ook een voorstander van de openbare publicatie van de samenvattingen van de Brzo-inspectierapporten (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a).

Ten aanzien van de transparantie bij het toezicht op de Brzo-bedrijven zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.6. De samenvattingen van de inspectierapporten zijn openbaar (website BRZO+); de gehele rapporten zijn opvraagbaar. De geaggregeerde outputresultaten worden weergegeven in de jaarlijkse monitorrapportages, die door de minister van I&W aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De geïnterviewden worstelen met het begrippen transparantie en openbaarheid. Enerzijds geven geïnterviewden aan dat burgers en omwonenden het fundamentele recht hebben om te weten wat de dienst doet en vindt en op grond waarvan (interviews 16, 26-05-2020; 18, 08-06-2020), anderzijds vraagt men zich af wat op dit moment eigenlijk de meerwaarde is van het publiceren van de samenvattingen, omdat men zich afvraagt of de doelgroep op deze wijze wel wordt bereikt en of dat opweegt tegen het werk om ze te maken (interviews 17, 28-05-2020; 19, 10-06-2020). Het actief openbaren van de totale inspectierapporten gaat een stap verder en kan problematisch zijn ten aanzien van de begrijpelijkheid en de vertrouwelijkheid. Een van de geïnterviewden is van mening dat je alles actief moet openbaren vanuit de grondhouding dat als je ergens voor staat dat je dat dan ook maar moet laten zien. Bovendien

moet je later bij bijvoorbeeld een verzoek op basis van de Wet openbaarheid bestuur (Wob) toch alles openbaren, dus waarom niet actief zelf de regie nemen (interview 20, 12-06-2020)?

### 3.2.3) *Interne organisatie*

De OD MWB kende een moeizame start. Eind 2014 werd geconstateerd dat de dienst niet goed functioneerde. Er werd een extern onderzoek gestart, waarbij de prestaties, de organisatie, het leiderschap en de governance werden gezien. Aan de hand hiervan werden er diverse verbetertrajecten gestart. Eind 2015 volgde een ingreep in de directie en werd een actieplan “Huis op Orde” gestart. Als doelstelling werd geformuleerd een gezonde bedrijfsvoering eind 2017 te realiseren. Dit vergde stevige en structurele maatregelen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2015, 2016b).

Er is vanaf 2016 gewerkt aan het voorbereiden, opzetten en implementeren van een KMS en een kwaliteitshandboek volgens het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteitszorg (INK) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b). Dit behelsde ook de be- en herschrijving en borging van alle processen, waaronder het ketenproces Toezicht en Handhaving. Doelstelling was om in 2019/medio 2020 voor de gehele organisatie een volledig geïmplementeerd kwaliteitsmanagementsysteem te hebben, waardoor ook blijvend zou kunnen worden voldaan aan de kwaliteitscriteria VTH 2.1, zoals die in 2009 door het Rijk, IPO en VNG werden afgesproken (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a, 2018a, 2018c).

Een onderdeel van het KMS is natuurlijk ook de uitvoering van een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO). Dit werd in 2016 uitgevoerd en kende ten gevolge daarvan een aantal acties, zoals het uitdragen van de missie en de visie van de dienst, het herstellen van vertrouwen, het optimaliseren van systemen en de administratie, het geven van meer aandacht aan opleiding en ontwikkeling van de medewerkers, het verbeteren van de onderlinge samenwerking, betrokkenheid en verbondenheid en het aanpakken van de werkdruk (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a).

Er moet nu worden geconstateerd dat de realisatie van een KMS in de afgelopen jaren op de achtergrond is geraakt en dat de eerder genomen initiatieven niet zijn afgemaakt. Parallel hieraan werd een traject ingezet om te komen tot een nieuwe organisatiestructuur. Er werd hiertoe in 2016 het organisatieplan “Sturen, Samenwerken en Verbinden” voorbereid. In 2017 volgden besluitvorming en implementatie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a). De doelstelling was om daardoor sneller, beter en slagvaardiger te kunnen werken, waarbij medewerkers optimaal inzetbaar zouden zijn en er een zakelijke bedrijfscultuur zou ontstaan (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018c). Een en ander werd neergelegd in een organisatieverordening die is gebaseerd op de volgende uitgangspunten: de sturing van de organisatie moet eenvoudig en helder zijn, een slanke top met zo weinig mogelijk leidinggevende lagen, effectieve en efficiënte processen, een wendbare en op de toekomst gerichte organisatie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017b).

Ten aanzien van het Brzo-toezicht geldt overigens dat binnen het samenwerkingsverband BRZO+ de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen Brzo-plicht, etc.) zijn vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder zijn uitgewerkt in checklists en formats.

Uit de interviews is gebleken dat de OD MWB wel een aantal procedurebeschrijvingen en werkinstructies kent, maar voor wat betreft het Brzo-toezicht volledig leunt op de beschrijvingen in BRZO+-verband (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-

2020; 19, 10-06-2020). Men vindt deze situatie eigenlijk wel adequaat en dat het bouwen, implementeren en onderhouden van een eigen KMS te veel administratief gedoe met zich brengt en te veel tijd en geld vergt (interviews 18, 08-06-2020; 20, 12-06-2020). Maar het klopt dat de huidige situatie toch wat mager is en geen sterke indruk maakt ten opzichte van de onder toezicht staande bedrijven, aangezien van hen wel een levend en gedocumenteerd zorgsysteem wordt geëist (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 20, 12-06-2020). Men is voorstander van het opzetten van interne audits en zou het ook een goed idee vinden wanneer de zes Brzo-OD'en bij elkaar zouden komen auditen (interview 19, 10-06-2020).

### 3.2.4) *Mensen en middelen*

Vanaf de start kende de dienst financiële problemen met tekorten tot wel 10% van de begroting. Onderdeel van het hierboven reeds gemelde project “Huis op Orde” was een actieplan om vanaf 2017 te komen tot een structureel sluitende begroting (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2016b, 2017a). Ondertussen werden de jaren 2016, 2017 en afgesloten met een voordelig resultaat, waarbij dient te worden aangetekend dat niet alle openstaande vacatures werden opgevuld (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a, 2018c, 2019d). Vanaf 2017 zijn de begrotingen inderdaad sluitend (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2018a, 2019b).

De dienst kent thans een formatie van 283 fte. Voor het primaire proces zijn dit 228 fte en daarnaast 55 fte voor de overhead. Vanaf 2014 t/m 2019 is het personeelsbudget gedaald, maar in de begroting 2020 is weer sprake van een toename, waarbij wordt aangegeven dat er voor het primaire proces idealiter 252 fte nodig zou zijn, hetgeen zou inhouden dat er 24 fte vacatureruimte is (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016a, 2018a, 2019b). Er zijn thans negen BRZO-inspecteurs<sup>157</sup>. Hiermee kunnen alle jaarlijks verlangde inspecties worden uitgevoerd (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Ten behoeve van de Brzo-inspecties zijn er directe middelen vanuit de Provincie waarvoor de Brzo-taken worden uitgevoerd. Daarnaast stelt het Rijk t/m 2020 gelden beschikbaar vanuit het project Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) ter bevordering van de externe veiligheid en ten behoeve van het creëren van een uniforme werkwijze van de zes Brzo-OD'en. Na 2020 worden deze gelden beschikbaar gesteld aan het samenwerkingsverband BRZO+. Tenslotte stellen alle Provincies gelden beschikbaar in het kader van de Brzo meerjarenagenda MJA (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019b). Het doel van de gelden in het kader van IOV/MJA is het optreden als één overheid te bevorderen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c). Uit deze budgetten worden diverse projecten en bijdragen gefinancierd, zoals voor specifieke opleidingen VTH-specialisten, voor uitvoeren van processen zoals ranking en monitoring, voor het verzamelen van informatie over achterblijvende bedrijven, voor de bewerking van thema's zoals ageing, PGS 29 en zeer zorgelijke stoffen (ZZS), voor het melden van ongewone voorvallen en voor de deelname aan het project duurzame veiligheid 2030 (veiligheidscultuur, just-culture, leren van incidenten, kennisagenda) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e).

Het uitgangspunt is dat er per Brzo-bedrijf jaarlijks drie inspecties plaatsvinden, namelijk één reguliere Brzo-inspectie, één onaangekondigd bezoek (of hercontrole) en één Wabo-inspectie (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a). In de jaren 2016 t/m 2018 is dit uitgangspunt gerealiseerd (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b, 2017a, 2018c,

<sup>157</sup> In feite zijn het er 10, maar 1 inspecteur is voor 4 dagen per week gedetacheerd bij de Provincie Noord-Brabant.

2019d). Ook voor 2019 was de planning hierop gericht (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c). N.B.: Brzo-inspecteurs voeren geen Wabo-inspecties uit.

Vrijwel alle geïnterviewden vinden het huidige aantal Brzo-inspecteurs precies goed. Ook zijn er nooit problemen over geld of middelen (interviews 16, 26-05-2020; 17, 28-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020).

### 3.3) *Professionaliteit*

Boven op het totaal aantal declarabele uren per jaar (1350) is per inspecteur ca. 6,5% beschikbaar voor opleidingen, bijhouden vakliteratuur, intercollegiale toetsing, etc. (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2015). De OD MWB vindt kennisuitwisseling en – overdracht van groot belang (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b). Het team Human Resource Management (HRM) (zie organogram; figuur 12) hanteert een strategische personeelsplanning van waaruit het opleidingsplan 2015, het wervings- en selectiebeleid en een strategisch opleidingsbeleid zijn voortgekomen. In 2018 werd dit plan geactualiseerd. De acties die volgden uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek zijn hierin opgenomen (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017a). Het opleidingsplan voorzagt in een regeling studiefaciliteiten. In 2017 is een stevige impuls aan interne opleidingen en trainingen gegeven, teneinde duurzaam te investeren kennis, kunde en vaardigheden van de medewerkers (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018c). Doelstellingen zijn het creëren van een dynamisch en flexibel personeelsbestand en van duurzaam inzetbaar personeel. Deze opleidingen dragen bij aan het voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Er zijn echter wel problemen met werven en behouden van voldoende deskundig personeel (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

In 2018 heeft de OR ingestemd met het houden van ontwikkelingsgesprekken. Deze omvatten prestaties, loopbaanontwikkeling, kennisontwikkeling, competentieontwikkeling, opleidingen en trainingen. Deze gesprekken zijn in 2019 voor het eerst toegepast (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019d).

Belangrijke onderdelen van de interne opleidingen waren de organisatiebrede training bestuurlijke sensitiviteit en het traject omgevingskunde (met uitzicht op Hbo-bachelor certificaat) (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019d).

Het vakgebied is in ontwikkeling. De grootse verandering is de komst van de nieuwe Omgevingswet (waarschijnlijk in 2022). Dit betekent dat het zittend personeel verder moet worden ontwikkeld op houding en competenties en een andere kijk op primaire en personele systemen en processen moet ontwikkelen. Er is dus sprake van een cultuurverandering. Daarnaast is er sprake van vergrijzing van het personeelsbestand en is het lastig om jongeren te werven. Om aan dit alles gestalte te geven is het personeelsbeleid gericht op het nemen van eigen initiatief en verantwoordelijkheid door de medewerkers. De nadruk ligt dus op opleiden en ontwikkelen, een verdere organisatieontwikkeling, een strategische personeelsplanning, een goede ondersteuning door ICT, management development en goede arbeidsomstandigheden (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018a). In 2020 is een grote personele wervingscampagne voorzien (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019b).

De Brzo-inspecteurs moeten voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria 2.1 en aan een aantal aanvullende kwaliteitseisen. Dit is vastgelegd in de “Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht Provincie NB” (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c, 2019e). Alle negen Brzo-inspecteurs voldoen hieraan. Zij hebben de hiertoe verplichte opleidingen gevolgd. De Brzo-inspecteurs zijn zeer ervaren en stromen veelal door vanuit andere teams. Voor zittende inspecteurs is in 2019 een 3-daagse training veiligheidsstudies gegeven (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e) en tevens een opfriscursus procesveiligheid (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c).

Brzo-inspecteurs dienen minimaal een Hbo-opleidingsniveau op het gebied van de chemische procestechnologie te hebben. Na binnenkomst komt men in een intern opleidingsprogramma, waarbij eventueel ontbrekende kennis wordt bijgespijkerd en volgt men de opleidingen van de BRZO+-academie (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.7). Daarnaast is er deels uit eigen budget, deels uit de zogenaamde IOV-gelden voor zowel nieuwe als zittende inspecteurs een programma vanuit de zes Brzo-OD'en waaraan men tweejaarlijks dient deel te nemen en waarin naast kennis ook competenties centraal staan. Brzo-inspecteurs gaan niet zelfstandig op inspectie zolang de vereiste opleidingen niet zijn afgerond.

De coördinerende inspecteurs (officieel senior-inspecteurs) vervullen een rol in het vergaren, toegankelijk maken en delen van kennis en zorgen zo voor een adequate kennisinfrastructuur. Daarnaast nemen zij deel in diverse landelijke projecten en werkgroepen.

Uit de interviews blijkt dat men over het totaal aan beschikbare opleidingen zeer tevreden is (interviews 16, 26-05-2020; 18, 08-06-2020; 19, 10-06-2020; 20, 12-06-2020).



## Hoofdstuk 11

### De casus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VR ZHZ)

#### 1) Inleiding

De veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VR ZHZ) omvat tien gemeenten met ca. 455.200 inwoners (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019a, 2020). Deze tien Gemeenten zijn: Hoekse Waard, Dordrecht, Zwijndrecht, Hendrik Ido Ambacht, Alblasserdam, Papendrecht, Sliedrecht, Hardinxveld-Giessendam, Gorinchem en Molenlanden. De gemeenten Leerdam en Zederik traden in 2019 uit en gingen over naar Utrecht (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2020). De regio wordt gekenmerkt door veel grote rivieren, veel dijken, veel spoorlijnen, tunnels en het emplacement Kijfhoek. Verder door een grote diversiteit in de samenstelling van de bevolking en landelijke kenmerken. Enerzijds de Drechtsteden als verstedelijkt gebied en anderzijds de Hoekse Waard en de Alblasserwaard als landelijk en agrarisch gebied.

De positie van de VR ZHZ is bestuurlijk en juridisch vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2018a) op basis van de Wgr<sup>158</sup>. Door deze gemeenschappelijke regeling zijn de wettelijke taken zoals genoemd in de Wet veiligheidsregio's (dus ook de genoemde taken ten aanzien van het Brzo-toezicht) belegd bij de VR ZHZ.

De VR kent een AB en een DB. In het bestuur zitten de burgemeesters van de aangesloten Gemeenten. De directeur van de VR functioneert als secretaris van zowel AB als DB. De directeur van de VR is eindverantwoordelijke voor de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (GHOR) in het werkgebied van de VR. Tevens is hij belast met de dagelijkse leiding van de organisatie (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2018a).

De dienst telt in totaal 303 medewerkers en 814 vrijwilligers (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019a). Onder de algemeen directeur ressorteren naast een afdeling bedrijfsvoering een afdeling risicobeheersing, een afdeling voorbereiding brandweermanorganisatie, een afdeling incidentbestrijding (met daarin de operationele brandweer) en een afdeling Voorbereiding Rampen en Crises (met daarin de GHOR) (zie het organogram; figuur 14). Een en ander is per 1-1-2010 formeel opgericht (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2010). De nieuwe brandweermanorganisatie werd per 1-1-2013 gerealiseerd (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2013).

De taken ten aanzien van het Brzo-toezicht zijn belegd bij de afdeling risicobeheersing. Het hoofd van deze afdeling rapporteert direct aan de directeur VR. Er is een formatieve ruimte van vier medewerkers voor de Brzo-taken. De Brzo-taken worden niet fulltime uitgevoerd aangezien deze medewerkers ook adviseur gevaarlijke stoffen (voor de brandweer) en adviseur vergunningverlening (voor de betrokken OD) zijn.

---

<sup>158</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.



Figuur 14 Organogram Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid

De afdeling risicobeheersing maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de VR ZHZ, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kunnen de Brzo-taken binnen deze afdeling ook niet los worden gezien van het samenwerkingsverband BRZO+, in welk kader de gezamenlijke inspecties worden uitgevoerd, de gezamenlijke rapportages worden opgesteld en de gezamenlijke ondersteuning in de vorm van modellen, werkwijzen, programma's, ICT en opleidingen gestalte krijgen (zie hoofdstuk 7). Ook het Landelijk Expertisecentrum (LEC) Brandweer BRZO speelt hierin een belangrijke rol als kenniscentrum, ondersteuner en standaardiseerder. In de verdere beschrijving in dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op de situatie voor wat betreft de afdeling risicobeheersing. Hierbij dient duidelijk te zijn dat de taken en aanzien van het Brzo-toezicht maar een zeer klein onderdeel vormen van de taken van de gehele VR. Deze andere taken worden hier buiten beschouwing gelaten.

Er zijn in Nederland 25 Veiligheidsregio's die de wettelijke taken ten aanzien van het Brzo-toezicht in hun gebied behartigen. De VR ZHZ heeft de taak om toezicht te houden op 15 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)<sup>159</sup>.

Voor wat betreft de Brzo-taken is er tussen de VR ZHZ, de VR Rotterdam-Rijnmond (VR RR), de VR Zeeland, de VR Haaglanden en de VR Hollands-Midden een formele samenwerking ontstaan onder de naam Zuid-West. In dit samenwerkingsverband wordt gecoördineerd, afgestemd en overleg gevoerd. Ook functioneren er werkgroepen. De samenwerking gaat niet zo ver dat Brzo-inspecteurs ingezet worden binnen het gehele samenwerkingsgebied, maar zij blijven binnen het werkgebied van hun eigen VR.

## 2) Werkwijze

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus VR ZHZ verzameld en geanalyseerd, zoals de jaarverslagen, de gemeenschappelijke regeling, het regionaal risicoprofiel en het

<sup>159</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

beleidsplan (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten, de documenten van het LEC Brandweer BRZO en de documenten van het samenwerkingsverband Zuid-West (zie bijlage 4) verzameld voor zover die betrekking hebben op de VR ZHZ.

De selectie van te interviewen personen bestaat uit een selectie van 50% van de Brzo-inspecteurs (adviseurs en specialisten industriële veiligheid), het afdelingshoofd risicobeheersing en de Brzo-coördinator regio Zuid-West (zie bijlage 5). In totaal zijn vier interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden.

### *3) Beschrijving casus Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*

De onderstaande beschrijving gaat natuurlijk in eerste instantie in op de aspecten die betrekking hebben op het toezicht op de Brzo-bedrijven en het team dat binnen de VR ZHZ daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de VR ZHZ enerzijds en participeert in het samenwerkingsverband BRZO+ anderzijds dat aspecten die van hieruit (mede)bepalend zijn voor het reilen en zeilen van het team ook worden beschreven. Ook zullen het LEC Brandweer BRZO en het samenwerkingsverband Zuid-West hierbij betrokken worden.

#### *3.1) Effectiviteit*

##### *3.1.1) Publiek belang*

De missie van VR ZHZ luidt: “Wij werken samen aan veiligheid en willen toegankelijk blijven in crisissituaties”. De missie van de binnen de VR ZHZ opererende regionale brandweer is: “Wij zijn samen sterk in risicobeheersing, conflictbestrijding en herstel uit de ontwrichte situatie. Wij stimuleren en faciliteren het samenwerken van overheidsdiensten, organisaties, burgers en partners opdat de fysieke veiligheid om te kunnen wonen, werken en recreëren wordt gewaarborgd en om zo veel mogelijk schade en leed bij rampen en crises te voorkomen en te beperken” (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

Deze missies worden ingevuld door het realiseren van verantwoorde brandweerzorg, het zijn van specialist in crisisbeheersing, het gestalte geven aan een kennis- en infocentrum op het gebied van fysieke veiligheid, het bouwen aan professionaliteit en goed leiderschap.

Doelstellingen hierbij zijn: het beheersen van risico's, het startklaar en daadkrachtig zijn ten aanzien van preparatie en repressie en professionaliteit (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

Als onderliggende visie heeft de VR ZHZ geformuleerd: “De complexe samenleving waarin we leven heeft complexe risico's waarop de veiligheidspartners zich gezamenlijk moeten voorbereiden. De VR ZHZ wil goed voorbereid zijn op rampen of crises en een belangrijke rol spelen bij het voorkomen daarvan. De VR ZHZ is een deskundige en betrouwbare adviseur (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2011). De burgers staan hierbij voorop en het vertrouwen van burgers en ondernemers mag niet worden geschaad (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009)”.

De VR ZHZ wil slagvaardig en efficiënt zijn. De VR ZHZ levert hiertoe specialistische kennis, adviseert bedrijven en instanties, houdt toezicht op vergunningen, adviseert over handhaving waar nodig en adviseert inzake ruimtelijke ordening. In het takenpakket zitten

ook de Brzo-inspecties en VTH inzake bouw, gebruik, milieu en omgevingswet (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

De geïnterviewden geven aan dat het dienen van het publiek belang natuurlijk als hulpverleningsorganisatie voorop staat en bij eenieder in het DNA zit. Dit is voor de organisatie en alle medewerkers een intrinsieke drijfveer (interviews 21, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Eén van de geïnterviewden geven daarbij aan dat de VR ZHZ (te) terughoudend is om deze intrinsieke drijfveer naar buiten toe continue publiekelijk uit te spreken (interviews 21, 23-07-2020).

### *3.1.2) Nalevingsniveaus*

Zoals vermeld in hoofdstuk 7, paragraaf 3.1 is weinig informatie voorhanden inzake de nalevingsniveaus bij Brzo-bedrijven. De enige gegevens die als zodanig kunnen worden opgevat zijn de cijfers 40% (40% van de bedrijven heeft geen overtredingen) en 8% (8% van de bedrijven heeft geen overtredingen over een periode van 10 jaar). Deze cijfers zouden als een soort (spontaan) nalevingsniveau kunnen doorgaan.

Het is in dit kader relevant dat de ramp van 5 januari 2011 bij Chemiepack Moerdijk ook voor de VR ZHZ grote consequenties had. Vanuit Moerdijk trokken de grote rookwolken direct over het Hollands Diep naar het werkingsgebied van de VR ZHZ. Dit leidde bij de VR ZHZ tot een groter mate van alertheid over tot wat slechte naleving van wet- en regelgeving door bedrijven kan leiden. Met name de conclusies van de OVV in haar rapport over de ramp onderstreepen dit (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2012).

De geïnterviewden geven aan zelden of nooit naar dit soort getallen te kijken. Men is van mening dat een en ander zich niet in getallen laat vangen en dat men er zeer genuanceerd naar moet kijken. Het doel is toch de verbetering van de veiligheidssituatie in de bedrijven en niet de verbetering van de getalletjes. Het is ook niet zo dat het ieder jaar dezelfde overtredingen zijn. Het Brzo is dermate breed en ook de mogelijke overtredingen zijn zo talrijk dat de getallen niet zo veel zeggen (interview 22, 26-08-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Enerzijds ziet men dat bedrijven gemiddeld genomen hun best doen om ten aanzien van brandpreventieve zaken hun zaken op orde te hebben, aanwijzingen op te volgen en overtredingen snel op te lossen, maar anderzijds ziet men ook wel dat er nog steeds veel overtredingen voorkomen, waardoor het lijkt alsof er in de loop der jaren geen verbetering optreedt en men eigenlijk niet effectief is in het verbeteren van de naleving. Men is er echter van overtuigd dat wanneer er geen toezicht meer zou zijn de situatie zou verslechteren (interview 24, 26-08-2020). Daarnaast veranderen ook de inzichten van de toezichthouder over de jaren. De geïnterviewden zien een trend waarin toezichthouders steeds strenger worden. Wellicht heffen beide bewegingen elkaar op, waardoor er ogenschijnlijk niet zoveel verandert (interview 22, 23-07-2020). Een lastig gegeven in dit kader is het voortdurend overgaan van bedrijven naar nieuwe eigenaren en/of het voortdurend opsplitsen van bedrijven naar meerdere eigenaren. Het gevoelen bij de geïnterviewden is dat dit de veiligheid niet ten goede komt en men eigenlijk het opgebouwde proces met het bedrijf weer van voren af aan kan gaan beginnen (interview 21, 23-07-2020).

### *3.1.3) Risicoanalyses*

De VR ZHZ heeft een regionaal risicoprofiel opgesteld (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b). De opbouw van het profiel is conform de landelijke handreiking regionaal

risicoprofiel (Nationale Risicobeoordeling; NRB) (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b).

Dit profiel bestaat uit een risicobeeld (overzicht risicovolle situaties), een risicoduiding (overzicht soorten branden, etc.), uitwerking van scenario's en een risicoanalyse (opgesteld door experts en uitmondend in risicodiagrammen). Hieruit volgen een kwadrant van waarschijnlijkheid en impact en 40 mogelijke scenario's (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2013). Achtereenvolgens komen aan de orde de natuurlijke omgeving, de gebouwde omgeving, de technologische omgeving (waaronder de Brzo-bedrijven), de vitale infrastructuur, verkeer en vervoer, gezondheid en de sociaal maatschappelijke omgeving (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b). Er wordt rekening gehouden met ontwikkelingen (energietransitie, onderhoudsopgave aan wegen bruggen, tunnels en sluisen, uitbreiding woningbouw en terrorisme) en met de nabijheid van de Rotterdamse Haven en het industrieterrein Moerdijk (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b).

De grootste risico's zijn een griepdemonie, een stroomuitval van meer dan 24 uur, een ongeval met gevaarlijke stoffen in de spoorzone Dordrecht/Zwijndrecht en een brand in een verzorgingstehuis. Die krijgen daarom extra aandacht (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2012). Andere belangrijke risico's zijn: veel voorkomende kleine incidenten (branden, mensen en dieren in nood), overstromingen, grote incidenten met gevaarlijke stoffen (in bedrijven) en zelfstandig wonende verminderd zelfredzame personen. Doel van het regionaal risicoprofiel is om het bestuur in staat te stellen afgewogen strategische beleidskeuzes te maken om de (beperkt) beschikbare middelen zo gericht mogelijk in te zetten op de belangrijkste risico's.

Het risicoprofiel vormt mede de basis voor het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisbeheersingsplan (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2011, 2012, 2016a). De VR ZHZ wil op basis van dit alles risicogericht werken en heeft daarnaast de risicocommunicatie verder geprofessionaliseerd (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009). Risicogericht werken omvat het zo klein mogelijk houden van de belangrijkste risico's, het proactief hierop ondernemen van actie teneinde een en ander deskundig en effectief te beïnvloeden. Kortom, het verkleinen van de kans op en effect van een ongewilde gebeurtenis. Hierbij hoort ook het verkennen van trends en ontwikkelingen ten aanzien van nieuwe risico's, nieuwe technologieën, nieuwe wet- en regelgeving en geplande ruimtelijke ontwikkelingen en het actief betrekken van ervaringen van andere organisaties (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

In het regionaal risicoprofiel is ook aandacht voor de risico's van gevaarlijke stoffen in bedrijven en alles wat te maken heeft met de veiligheid in Brzo-bedrijven. Maar een rechtstreekse vertaling van het regionaal risicoprofiel naar de geplande en gerealiseerde toezichtsinzet (mensen en middelen) ten aanzien van het Brzo-toezicht is echter in de praktijk niet goed mogelijk (zie hiertoe hoofdstuk 7, paragraaf 3.2). De vigerende wetgeving (Brzo'15), de uitvoering in de gezamenlijkheid (toezichtmodel, ranking) en politieke invloeden na incidenten staan dat in de weg.

Eén van de geïnterviewden beaamt, maar benadrukt dat er wel een direct verband wordt gelegd tussen de risico's van bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen, het Brzo-toezicht en de repressieve dienst. Zij moeten immers op basis van de resultaten van het Brzo-toezicht (en dan met name de rampenbestrijdingsplannen; RBP) bij incidenten adequaat kunnen optreden (interview 21, 23-07-2020). Men vindt het feit dat de wetgeving een jaarlijks toezicht voorschrijft al voldoende uiting van risicosturing (interview 23, 24-08-2020; 24; 26-08-2020).

### 3.1.4) Signalering en agendering

De VR ZHZ stelt een signaal- en adviesfunctie te hebben. Hiermee wordt geduid op het voorlichten en het bewustmaken van risico's naar burgers en bedrijven (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a). Het begrip signalering wordt hier dus op een andere manier gebruikt dan eerder in dit document beschreven en is dus niet gericht op het signaleren van ontwikkelingen en trends, het signaleren van onvolkomenheden in wet- en regelgeving, het leren van ongevallen en incidenten en het agenderen van bepaalde thema's. In het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model handhavingsbeleid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a) wordt wel gesproken van signaleringstoezicht. Daarmee wordt in dat document bedoeld dat wanneer toezichthouders van de VR overtredingen constateren waarvoor de handhavende bevoegdheden liggen bij ISZW of de OD deze moeten worden doorgegeven, in eerste instantie telefonisch en daarna per brief. Ook dient er na enige tijd te worden gecontroleerd of een en ander wel tot actie heeft geleid. Een en ander heeft in de praktijk echter niet tot harde afspraken of instructies geleid.

Uit de interviews is gebleken dat aan deze passage uit het handhavingsmodel van het LEC/Brandweer BRZO in de praktijk wel opvolging wordt gegeven in die zin dat in eerste instantie men de situatie zelf tracht op te lossen door het aanspreken van het bedrijf. Wanneer dat geen gevolg heeft wordt het signaal doorgegeven aan de betreffende dienst. Het signaleren van zaken is natuurlijk eenvoudig wanneer men als team het bedrijf bezoekt. Buiten de teams om is een en ander toch problematischer, aangezien een inspecteur van de OD of van ISZW/MHC een overtreding zelf moet constateren alvorens te kunnen optreden. Dit houdt dus in dat de gesignaleerde dienst zelf op bezoek moet gaan, hetgeen de eigen planning vaak niet toelaat. Inherent geeft men het signaal af liever geen telefoontje te krijgen en zeker geen brief, want dan wordt men wel gedwongen tot navolging. Wanneer er desondanks toch een signaal naar een andere dienst uitgaat betreft dit meestal signalering naar de OD ten aanzien van milieuaspecten en/of aspecten uit de vergunning (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

Wanneer het gaat om nieuwe ontwikkelingen, nieuwe inzichten of nieuwe risico's wordt dit in eerste instantie onderling en daarna regionaal besproken. Bij belangrijke zaken wordt het LEC gevraagd zich hierover te buigen. Aan hen wordt dan het initiatief tot agendering overgelaten. Ook worden er initiatieven genomen tot meer themagerichte inspecties (bijvoorbeeld ten aanzien van passieve brandbeveiliging) (interview 24, 26-08-2020).

### 3.1.5) Slagvaardigheid

De slagvaardigheid van de VR ZHZ als het gaat om handhaving is beperkt. Niet omdat de inspecteurs van de VR ZHZ niet tot strikte handhaving bereid zouden zijn, maar omdat zij op basis van de wetgeving handhavingsbevoegd zijn op slechts 2 aspecten, namelijk op de aanwijzing bedrijfsbrandweren (artikel 31 Wvr) en de op de aanlevering door bedrijven van voldoende en adequate informatie ten behoeve van het opstellen van RBP'en (artikel 48 Wvr) (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019a). Voor alle andere zaken die zij als overtreding willen aanmerken zijn zij aangewezen op een vriendelijk verzoek aan de collega's van ISZW of de OD om dat voor hen te handhaven.

Men maakt bij de handhaving gebruik van enerzijds de landelijke handhavingsstrategie BRZO+ (BRZO+, 2013a), anderzijds van het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model voor het handhavingsbeleid veiligheidsregio's bij industriële veiligheid (Landelijk

Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a). Dit model is overigens nooit vastgelegd in een formeel document van de VR ZHZ of de gezamenlijke VR'en regio Zuid-West.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat men in de praktijk eigenlijk nauwelijks handhaaft (zelfs niet op de 2 hierboven genoemde aspecten), maar wel bevindingen rapporteert. Men is erg van de lijn praten en verbeteren. Dit zorgt soms wel voor spanningen in de inspectieteams, omdat de andere partners steeds meer naar het handhaven opschuiven (interview 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Ook vindt men het moeten bedelen voor handhaving bij de partners bij geconstateerde overtredingen (bijvoorbeeld ten aanzien van brandpreventieve maatregelen) lastig en vernederend (interview 23, 24-08-2020). Men ziet in deze wel een verschuiving in de tijd van alleen maar praten in het verleden tot een meer situationele aanpak op dit moment, waarin ook de cultuur binnen het bedrijf een belangrijke factor is. Er zijn overigens wel verschillen tussen inspecteurs. Men zou graag op meer artikelen van het Brzo formeel in de wet bevoegd willen zijn om gelijke tred met de partners te kunnen houden (interview 24, 26-08-2020). Overigens acht de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's de VR echter niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt daarom voor alle handhavingsbevoegdheden in deze te beleggen bij de OD (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

### *3.1.6) Bevordering zelfwerkzaamheid*

In de documenten van de VR ZHZ speelt het begrip bevordering van de zelfwerkzaamheid geen enkele rol. Omdat men zelf over weinig handhavende bevoegdheden beschikt (zie paragraaf 3.1.5) verwacht men een betere naleving door bedrijven door middel van voorlichting, advisering en overleg. De geïnterviewden hebben de indruk dat bedrijven hiermee wel aan de slag gaan, maar een bewuste strategie ligt aan dit alles niet ten grondslag.

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de VR ZHZ beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3).

Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews geen grote rol speelt (interview 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020). Men onderschrijft het adagium van zelfwerkzaamheid wel, maar wil ten gevolge van het feit dat men bij incidenten de repressieve dienst veilig moet kunnen inzetten toch wel zeker stellen dat dat verantwoord kan (interview 24, 24-08-2020). Daar komt bij dat een van de geïnterviewden opmerkt dat in de praktijk door een deel van de bedrijven de zelfwerkzaamheid niet echt wordt waargemaakt. Overheidstoezicht blijft daarom noodzakelijk (interview 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020). Opgemerkt wordt dat op dit moment heel veel sprake is van bedrijfsovernames met gevolgen voor het eigenaarschap, de structuur en het management in de bedrijven. Met name ten aanzien van de zelfwerkzaamheid binnen de bedrijven is dat zorgelijk, omdat bij de wisselingen in het management eigenlijk alles vaak weer vanaf nul moet worden opgebouwd (interview 21, 23-07-2020).

### *3.1.7) Effectmetingen*

Naast de gezamenlijke rapportages in BRZO+ verband wordt er in de VR ZHZ niet verder over de werkzaamheden gerapporteerd, behalve in zeer algemene termen in de jaarverslagen (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016b, 2017, 2018b, 2019a, 2020). Hierin wordt geen nadere informatie over de Brzo-werkzaamheden

aangetroffen. Er wordt slechts summier informatie gegeven over het aantal aangewezen bedrijfsbrandweren, het aantal uitgevoerde Brzo-inspecties en het aantal opgestelde RBP'en. Er moet worden geconstateerd dat tot nu toe de rapportages over het Brzo-toezicht volledig outputgericht zijn (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

Het thema effectrapportages speelt ook in de interviews geen grote rol, hoewel de geïnterviewden uitspreken het jammer te vinden dat we in de output-rapportages blijven steken. Dit doet afbreuk doen aan het werk, want er wordt wel degelijk wat bereikt. Anderzijds wordt er door bestuurderen ook nooit naar gevraagd (interviews 22, 23-07-2020, 23, 24-08-2020).

### *3.1.8) Onafhankelijkheid*

Het begrip onafhankelijkheid is gezien de structuur en de positie van de VR's niet aan de orde. De directeur van de VR is immers volledig ondergeschikt aan het bestuur. Er bestaan geen formele aanwijzingen en/of mandaat regelingen. Het personeel (waaronder dus de Brzo-inspecteurs) is in dienst van de VR en valt ten aanzien van management volledig onder de directeur van de VR. De Brzo-inspecteurs zijn dus niet onafhankelijk van het bestuur. De positie van de Brzo-inspecteurs is overigens wel een ingewikkelde. Zij staan onder het gezag van het bestuur, waarin de burgemeesters van de aangesloten gemeenten zitting hebben. Echter, sinds alle Brzo-bedrijven onder het provinciale bevoegd gezag zijn gebracht hebben burgemeesters geen bestuurlijke zeggenschap meer over het Brzo-toezicht, terwijl hun inspecteurs wel dit toezicht uitvoeren, deelnemen aan de gezamenlijke inspecties en (mede)verantwoordelijkheid dragen voor het inspectierapport. Verder is er geen enkele lijn tussen de Brzo-inspecteurs van de VR en het provinciaal bevoegd gezag, formeel noch informeel.

De geïnterviewden geven aan zich over hun onafhankelijkheid totaal geen zorgen te maken. Die mag er dan formeel niet zijn, maar door de hierboven geschetste merkwaardige positie vinden zij zich zeer onafhankelijk, aangezien het bestuur zich nooit met het Brzo-toezicht bemoeit, vanuit het gegeven dat zij daarin geen bevoegdheden hebben. In de praktijk hebben zij daar dus nooit last van (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

Binnen de VR ZHZ wordt het uitgangspunt gehanteerd dat bij bedrijf X niet dezelfde persoon de OD adviseert bij de vergunningverlening en tevens bij hetzelfde bedrijf het Brzo-toezicht doet. Echter, door de geringe omvang van het aantal Brzo-inspecteurs is dit uitgangspunt in de praktijk niet altijd te hanteren, bijvoorbeeld bij vakanties, ziektes en uitdiensttreding (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020).

Men veronderstelt dat het wel eens voorkomt dat bedrijven invloed proberen uit te oefenen op de constatering van de Brzo-inspecteurs, bijvoorbeeld via burgemeesters en/of het hogere management. In de praktijk heeft dit echter nooit tot iets geleid en is men er nog nooit mee geconfronteerd (interviews 21, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

## *3.2) Efficiëntie*

### *3.2.1) Samenwerking*

Door de omvang van het brede takenpakket van de VR ZHZ wordt intensief samengewerkt met de Provincie Zuid-Holland, de aangesloten Gemeenten, de politie, RWS, de VR's

Rotterdam-Rijnmond (VR RR), West-Brabant en Zeeland, het Veiligheidsberaad, de OD's ZHZ en Rotterdam-Rijnmond (DCMR), de publieke gezondheidszorg, de psychosociale hulpverlening, de waterschappen Rivierenland en Hollandse Delta en de nutsbedrijven. Er is ook een jaarlijks voortgangsgesprek met Ministerie Veiligheid en Justitie (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016a).

Ten aanzien van het Brzo-toezicht wordt samengewerkt met de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR; de Brzo-OD voor dit gebied) en met ISZW/MHC (zie hoofdstuk 7.3.5). Ook is er een samenwerkingsverband ontstaan met de VR's in het landsdeel Zuid-West (zie paragraaf 1). De behoefte tot samenwerken in landsdelen werd mede gevoed door de aanwijzing van zes OD'en tot Brzo-OD voor een bepaald landsdeel. Verder is er een LEC (Landelijk Expertise Centrum) Brandweer BRZO, dat zich voornamelijk met projecten en met modeldocumenten bezighoudt en als kenniscentrum functioneert.

De geïnterviewden ondervinden de samenwerking in de teams als zeer positief. Een en ander verloopt zonder problemen. Men ervaart een gevoel van gezamenlijkheid. Wat hier doorheen speelt is het gegeven dat men weinig zelfstandige handhavingsbevoegdheden heeft en afhankelijk is van de collega's in de teams, hetgeen toch ondanks de bereidwilligheid van die collega's een vervelende situatie is (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

In de publiciteit wordt vaak gesproken over de samenvoeging van de Brzo-inspectiediensten. Redenen om hiertoe te pleiten zijn het verder waarborgen van de onafhankelijkheid, het tegengaan van versnippering en fragmentatie en het verminderen van de coördinatielast. De geïnterviewden geven aan op dit moment geen behoefte te hebben aan deze discussie, omdat er op dit moment sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Men twijfelt bovendien of bij een samenvoeging de meerwaarde van de inzet van deskundigheden vanuit verschillende invalshoeken wel behouden blijft. Verder wijst men erop dat de adviseurs industriële veiligheid van de VR ZHZ naast het uitvoeren van het Brzo-toezicht ook optreden als adviseur van de OD ten aanzien van de vergunningverlening en als adviseur gevaarlijke stoffen van de repressieve dienst. Het is van groot belang deze zaken niet van elkaar te scheiden. Bij opschaling van de Brzo-toezichtsdiensten gaat dit verloren (interviews 22, 23-07-2020, 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

### 3.2.2) *Transparantie*

Aan het thema transparantie wordt in de documenten van de VR ZHZ geen aandacht besteed.

Ten aanzien van de transparantie bij het toezicht op de Brzo-bedrijven zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.6. De samenvattingen van de inspectierapporten zijn openbaar (website BRZO+); de gehele rapporten zijn opvraagbaar. De geaggregeerde outputresultaten worden weergegeven in de jaarlijkse monitorrapportages, die door de minister van I&W aan de 2<sup>e</sup> Kamer worden aangeboden.

De geïnterviewden geven aan het maken van populaire samenvattingen van de inspectierapporten nogal gekunsteld te vinden. Vanuit de gedachtegang dat transparantie een groot goed is en dat de burger daar ook recht op heeft is men eigenlijk van mening dat de gehele rapporten maar direct openbaar moeten worden gemaakt (interviews 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020).

### 3.2.3) *Interne organisatie*

Sinds de formele oprichting van de VR ZHZ ten gevolge van het in werking treden van de Wvr wordt de organisatie gekenmerkt door vele reorganisaties. Met name de verdere regionalisering van de brandweer was hierbij belangrijk (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2014). Men is voortdurend bezig geweest met een verdere harmonisatie van processen en kaders van de bijeengebrachte dienstonderdelen. Continue leren en verbeteren was hierbij het uitgangspunt. Zoals eerder werd opgemerkt schrijft artikel 23 van de Wvr voor dat iedere VR een KMS dient te hebben. In de documentatie van de VR ZHZ wordt dit echter nergens aan de orde gesteld.

In eerste instantie werd ten behoeve van het Brzo-toezicht een maatlatregio met de VR Midden-Holland gevormd, waarbij de Brzo-toezichtstaken gezamenlijk werden uitgevoerd. Inmiddels heeft de VR Midden-Holland haar Brzo-toezichtstaken ondergebracht bij de VR RR, waardoor de VR ZHZ ten aanzien van dit toezicht weer geheel op eigen benen kwam te staan.

Ten aanzien van het Brzo-toezicht geldt overigens dat binnen het samenwerkingsverband BRZO+ de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen Brzo-plicht, etc.) zijn vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder zijn uitgewerkt in checklists en formats.

Uit de interviews werd duidelijk dat er wel werkwijzen en procesbeschrijvingen en de eerste contouren van een zaakstelsel zijn en dat men ooit bezig is geweest met de opzet van een KMS. Ook zijn er wel tussen VR's onderlinge audits geweest. Er moet echter worden geconstateerd dat er op dit moment geen compleet en levend KMS is en dat de problematiek ook niet leeft (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020). Er wordt gedacht aan het meer gezamenlijk opzetten van een KMS in het verband van het samenwerkingsverband Zuid-West (interview 22, 23-07-2020) en wellicht aan een rol voor het LEC in deze (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

### 3.2.4) *Mensen en middelen*

De VR ZHZ telt in totaal 303 medewerkers en 814 vrijwilligers (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019a). De totale begroting bedraagt Euro 54,6 x 10<sup>6</sup>.

Er is een formatieve ruimte voor vier adviseurs Industriële Veiligheid, die o.a. de Brzo-inspecties uitvoeren. De bezetting bedraagt thans drie en er is één adviseur recent aangetrokken, die nog het opleidingstraject moet doorlopen. Zeer recent is één adviseur met pensioen gegaan; werving voor vervanging is gestart. Deze adviseurs hebben naast het uitvoeren van Brzo-inspecties nog taken ten aanzien van het toezicht bij andere risicovolle bedrijven, het adviseren van de OD inzake de vergunningverlening, advisering van de repressieve dienst ten aanzien van de omgang met gevaarlijke stoffen en de voorbereiding van een besluit tot aanwijzing bedrijfsbrandweer.

De geïnterviewden vinden de bezetting redelijk adequaat, in aanmerking genomen dat ca. 50% van de tijd wordt besteed aan de Brzo-inspecties. Er wordt benadrukt dat het moeilijk is goede mensen te werven (interviews 21, 23-07-2020; 22, 23-07-2020; 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

### 3.3 Professionaliteit

Binnen het kader van het tot stand komen van de VR ZHZ en de daarmee gepaard gaande reorganisaties en samenvoegingen is men vanuit een visie op HRM onder de titel “Ik en onze VR ZHZ” een ontwikkeltraject gestart gericht op een goede informatie-uitwisseling, deskundigheidsbevordering, het uitdragen van de visie, het nemen van initiatief, goed samenwerken en het zo laag mogelijk beleggen van verantwoordelijkheden (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a).

Het Brzo-toezicht wordt uitgevoerd door de adviseurs industriële veiligheid. Deze moeten in het bezit zijn van een Hbo-diploma, liefst met als afstudeerrichting chemische technologie. Wanneer die ontbreekt moet dit worden bijgespijkerd, bijvoorbeeld door het volgen van de opleiding Procesveiligheid van de Stichting Post Hoger Onderwijs Veiligheidskunde (PHOV). Verder dienen de opleiding Specialist Industriële Veiligheid (SIV) van het IFV<sup>160</sup> en de diverse opleidingen van de BRZO+-academie (NIM, GIR, auditvaardigheden)<sup>161</sup> te worden gevolgd. Verdere bij- en nascholing vindt plaats op basis van behoefte van de medewerker. Hiervoor wordt een Persoonlijk Ontwikkel Plan (POP) opgesteld. Een en ander krijgt binnenkort vorm in het samenwerkingsverband Zuid-West (Veiligheidsregio's Zuid-West, 2020a, 2020b). Doelstelling van dit programma is het verdiepen van de specialistische kennis en het vergroten van de benodigde vaardigheden (gesprek, schriftelijk, advies en audit).

Uit de interviews komt naar voren dat wanneer men het programma ten aanzien van SIV en BRZO+-academie nog niet volledig heeft afgerond men niet zelfstandig op inspectie gaat. Eerst loopt men mee met een ervaren inspecteur (training on the job), later gaat een ervaren inspecteur mee voor de benodigde feedback. Het verkrijgen van toestemming, tijd en geld voor bepaalde opleidingswensen is in de praktijk nooit een probleem (interviews 23, 24-08-2020; 24, 26-08-2020).

---

<sup>160</sup> [www.ifv.nl/opleidingen](http://www.ifv.nl/opleidingen)

<sup>161</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)



## Hoofdstuk 12

### De casus Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VR AA)

#### 1) Inleiding

De Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VR AA) omvat de Gemeenten Amsterdam, Amstelveen, Aalsmeer, Diemen, Uithoorn en Ouder-Amstel met ca. 1.023.000 inwoners (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b). Er zijn grote verschillen in de regio met enerzijds Amsterdam met veel cultureel erfgoed, veel evenementen, veel toeristen en een hoge bevolkingsdichtheid en anderzijds de rest met landelijk gebied en een lagere bevolkingsdichtheid. Hotspots zijn het Westelijk Havengebied (met veel industrie en gevaarlijke stoffen), het financiële centrum de Zuid As, de bloemenveiling Aalsmeer en het internetknooppunt Amsterdam. Het gebied kenmerkt zich verder door veel Rijkswegen, spoor, water, de nabijheid van Schiphol en veel kwetsbare objecten zoals verzorgingstehuizen, ziekenhuizen en scholen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2017).

De positie van de VR is bestuurlijk en juridisch vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015b) op basis van de Wgr<sup>162</sup>. Door deze gemeenschappelijke regeling zijn de wettelijke taken zoals genoemd in de Wet veiligheidsregio's (dus ook de genoemde taken ten aanzien van het Brzo-toezicht) belegd bij de VR AA.

De VR kent een AB en een DB. In het bestuur zitten de burgemeesters van de aangesloten Gemeenten. De directeur van de VR functioneert als secretaris van zowel AB als DB. De directeur van de VR is eindverantwoordelijke voor de brandweezorg, de rampenbestrijding, de crisisbeheersing en de geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen (GHOR) in het werkgebied van de VR. Tevens is hij belast met de dagelijkse leiding van de organisatie. De dienst telt in totaal ca. 1050 medewerkers (450 beroeps brandweermedewerkers, 300 vrijwilligers en 300 ondersteunend personeel).

Onder de algemeen directeur ressorteert een sector risicobeheersing en preparatie met daarin een afdeling industriële en externe veiligheid (zie organogram; figuur 15). De taken ten aanzien van het Brzo-toezicht zijn belegd bij deze sector. Het hoofd van deze sector rapporteert direct aan de directeur VR. Er is een formatieve ruimte van vier medewerkers voor de Brzo-taken. De Brzo-taken worden niet fulltime uitgevoerd aangezien deze medewerkers ook adviseur gevaarlijke stoffen (voor de brandweer) en adviseur vergunningverlening (voor de betrokken Omgevingsdienst) zijn.

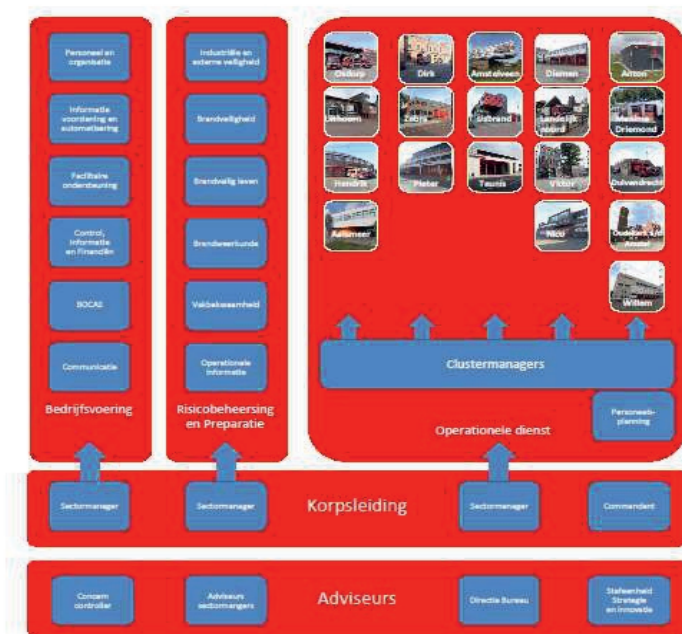
De afdeling risicobeheersing maakt enerzijds een integraal onderdeel uit van de VR AA, waardoor de missie, doelen, organisatieprincipes, werkwijzen, procedures, prioriteringen en formatietoedeling ook voor dit team van toepassing zijn. Anderzijds kunnen de Brzo-taken binnen deze afdeling ook niet los worden gezien van het samenwerkingsverband BRZO+, in welk kader de gezamenlijke inspecties worden uitgevoerd, de gezamenlijke rapportages worden opgesteld en de gezamenlijke ondersteuning in de vorm van modellen, werkwijzen, programma's, ICT en opleidingen gestalte krijgen (zie hoofdstuk 7). Ook het Landelijk

<sup>162</sup> Wet gemeenschappelijke regelingen, 20-12-1984, Staatsblad 1984, 668, Tweede Kamer 18781, laatstelijk gewijzigd 17-04-2019, Staatsblad 2019,173, Tweede Kamer 35073.

Expertisecentrum (LEC) Brandweer BRZO speelt hierin een belangrijke rol als kenniscentrum, ondersteuner en standaardiseerder. In de verdere beschrijving in dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op de situatie voor wat betreft de sector risicobeheersing. Hierbij dient duidelijk te zijn dat de taken en aanzien van het Brzo-toezicht maar een zeer klein onderdeel vormen van de taken van de gehele VR. Deze andere taken worden hier buiten beschouwing gelaten.

Er zijn in Nederland 25 Veiligheidsregio's die de wettelijke taken ten aanzien van het BRZO-toezicht in hun gebied behartigen. De VR AA heeft de taak om toezicht te houden op 22 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)<sup>163</sup>.

Voor wat betreft de Brzo-taken is er tussen de VR AA en de VR's Gooi- en Vechtstreek, Utrecht, Flevoland, Kennemerland, Zaanstreek Waterland en Noord-Holland Noord een samenwerking en coördinatie ontstaan in de regio Noord-West. Deze zeven VR's hebben voor het BRZO-toezicht een pool opgericht, waarin de adviseurs en specialisten industriële veiligheid zijn ondergebracht en gezamenlijk het toezicht voor het totale gebied verzorgen. Dit gebied biedt onderdak aan 51 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)<sup>164</sup>.



Figuur 15 Organogram Brandweer Amsterdam Amstelland

<sup>163</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>164</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

## 2) *Werkwijze*

Bij de documentenanalyse zijn alle documenten die betrekking hebben op de te onderzoeken elementen en die informatie verschaffen over de casus Veiligheidsregio AA verzameld en geanalyseerd, zoals de jaarverslagen, de programmabegrotingen, de Gemeenschappelijke Regeling, het regionaal risicoprofiel en het beleidsplan (zie bijlage 4). Daarnaast is de informatie uit de BRZO+-documenten en de documenten van het LEC Brandweer BRZO verzameld voor zover die betrekking heeft op de VR AA.

De selectie van te interviewen personen bestaat uit een selectie van 50% van de Brzo-inspecteurs (adviseurs en specialisten industriële veiligheid), de directeur Veiligheidsregio AA en de BRZO-coördinator regio Noord-West (zie bijlage 5). In totaal zijn vier interviews gehouden, die gemiddeld 75 minuten duurden.

## 3) *Beschrijving casus Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland*

De onderstaande beschrijving gaat natuurlijk in eerste instantie in op de aspecten die betrekking hebben op het toezicht op de Brzo-bedrijven en het team dat binnen de VR AA daarmee is belast. Bij een aantal aspecten is het echter onvermijdelijk gezien het feit dat dit team integraal onderdeel uitmaakt van de VR AA enerzijds en participeert in het samenwerkingsverband BRZO+ anderzijds dat aspecten die van hieruit (mede)bepalend zijn voor het reilen en zeilen van het team ook worden beschreven. Ook zal aandacht worden besteed aan de rol en functie van het LEC Brandweer BRZO.

### 3.1) *Effectiviteit*

#### 3.1.1) *Publiek belang*

De missie van de VR AA luidt: “De Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland zorgt voor een slagvaardige crisisbeheersing, brandweezorg en geneeskundige hulpverlening met als doel het zo goed mogelijk helpen van getroffenen, het beperken van (materiële) schade en een zo spoedig mogelijke terugkeer naar een normale situatie” (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b).

De onderliggende visie wordt in het beleidsplan (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a, 2018b) als een aantal strategische uitgangspunten voor beleid geformuleerd:

- De focus ligt op crisisbeheersing, maar met een actieve rol in risicobeheersing. De kern is het aanpakken van concrete rampen en crises. Daarnaast speelt de veiligheidsregio een actieve rol in de risicobeheersing door veiligheidsvraagstukken te helpen agenderen en partijen actief te wijzen op mogelijke proactieve en preventieve oplossingen.
- Lokaal doen wat lokaal kan en regionaal organiseren wat regionaal moet. We zoeken steeds naar de meest optimale vorm van samenwerking: van publiek-private samenwerking of samenwerking op metropoolniveau tot buurten en gemeenschappen.
- We gaan uit van zelfredzame inwoners en bedrijven: Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat inwoners en bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben ten tijde

van crises en om crisis te voorkomen. De veiligheidsregio is er eerst voor verminderd zelfredzamen. Burgers en bedrijven moeten zich enige tijd zelf kunnen redden.

- Van “flitsramp” naar alle soorten crises: We gaan door op de ingeslagen weg van verbreding van de focus van klassieke “flitsramp”, naar ook niet klassieke crises zoals bijvoorbeeld ICT-uitval.
- Binnen de verschillende werkdomeinen van de VR AA zijn er mogelijkheden tot innovatie.

In de interviews spelen zaken als missie en visie geen enkele rol, waarbij dient te worden bedacht dat het publieke belang als hulpverleningsorganisatie voorop staat, maar dit wordt niet uitgesproken.

### 3.1.2) *Nalevingsniveaus*

Zoals vermeld in hoofdstuk 7, paragraaf 3.1 is weinig informatie voorhanden inzake de nalevingsniveaus bij Brzo-bedrijven. De enige gegevens die als zodanig kunnen worden opgevat zijn de cijfers 40% (40% van de bedrijven heeft geen overtredingen) en 8% (8% van de bedrijven heeft geen overtredingen over een periode van 10 jaar). Deze cijfers zouden als een soort (spontaan) nalevingsniveau kunnen doorgaan.

Geïnterviewden gaven aan dat alles wat er gebeurt rond toezicht en handhaving wel degelijk tot verbetering in de veiligheidssituatie leidt (interview 26, 10-09-2020). Alle geconstateerde overtredingen worden immers opgelost. Dat je dat niet terugziet in de cijfers komt omdat we anderzijds steeds strenger worden. Volgens deze geïnterviewden is het niet nuttig en ook niet mogelijk om naleefgedrag in cijfertjes uit te drukken. Er spelen hierbij vele factoren een rol en niet alle (doel)voorschriften zijn exact meetbaar. Het leidt alleen maar tot gegoochel met getallen (interviews 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020). Bedrijven zijn steeds beter op inspecties voorbereid (en dat het houden van onaangekondigde inspecties dus een goede zaak is) en dat ca. 70% van hen zich veel inspanningen getroosten om tot een goede naleving te komen. Een goede naleving is sterk afhankelijk van de bedrijfscultuur. Cultuurveranderingen zijn langdurige trajecten, zeker in bedrijven met veel complexe systemen (interview 25, 03-08-2020).

### 3.1.3) *Risicoanalyses*

De VR AA heeft een regionaal risicoprofiel opgesteld. De opbouw van het profiel is conform de landelijke handreiking regionaal risicoprofiel (NRB). Hierdoor kunnen verschillende incidenttypen vergelijkbaar worden geanalyseerd, gerangschikt en geprioriteerd (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2017).

Dit profiel bestaat uit een risicobeeld (overzicht risicovolle situaties), een risicoduiding (overzicht soorten branden, etc.), uitwerking van scenario's en een risicoanalyse (opgesteld door experts en uitmondend in risicodiagrammen). Hieruit volgen een kwadrant van waarschijnlijkheid en impact en mogelijke scenario's.

Achtereenvolgens komen aan de orde de natuurlijke omgeving, de gebouwde omgeving, de technologische omgeving (waaronder de Brzo-bedrijven), de vitale infrastructuur en voorzieningen, verkeer en vervoer, gezondheid en de sociaal maatschappelijke omgeving. Er wordt rekening gehouden met ontwikkelingen (klimaatverandering, energietransitie, verdere verstedelijking, verdere vergrijzing en toenemende connectiviteit).

De grootste risico's zijn terrorisme en overstromingen. Andere belangrijke risico's zijn veel voorkomende kleine incidenten (branden, mensen en dieren in nood), grote incidenten met

gevaarlijke stoffen (in bedrijven) en zelfstandig wonende verminderd zelfredzame personen. Doel van het regionaal risicoprofiel is om het bestuur in staat te stellen afgewogen strategische beleidskeuzes te maken om de (beperkt) beschikbare middelen zo gericht mogelijk in te zetten op de belangrijkste risico's.

Het risicoprofiel vormt mede de basis voor het regionaal beleidsplan en het regionaal crisisbeheersingsplan. De VR AA heeft een ontwikkelplan opgesteld om te komen tot informatiegestuurd en risicogericht werken (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2019a). Onder risicogericht werken wordt verstaan het leggen van de verantwoordelijkheid voor het borgen van de fysieke veiligheid bij de bedrijven zelf. Daarnaast is het een wettelijke taak om toe te zien op de naleving daarvan en het wijzen op de risico's en het overtuigen tot het nemen van maatregelen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018b, 2019b). Hierbij hoort ook het verkennen van trends en ontwikkelingen ten aanzien van nieuwe risico's, nieuwe technologieën, nieuwe wet- en regelgeving en geplande ruimtelijke ontwikkelingen en het actief betrekken van ervaringen van andere organisaties. Een en ander houdt ook een actieve rol in risicobeheersing in. Dat betekent dus agenderen, definiëren en onderbouwen van veiligheidsvraagstukken en dus wijzen op proactieve en preventieve oplossingen en een continue kennisopbouw over risico's (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a). In het regionaal risicoprofiel is natuurlijk ook aandacht voor de risico's van gevaarlijke stoffen in bedrijven en alles wat te maken heeft met de veiligheid in Brzo-bedrijven. Maar een rechtstreekse vertaling van het regionaal risicoprofiel naar de geplande en gerealiseerde toezichtsinzet (mensen en middelen) ten aanzien van het Brzo-toezicht is echter in de praktijk niet goed mogelijk (zie hiertoe hoofdstuk 7, paragraaf 3.2). De vigerende wetgeving (Brzo'15), de uitvoering in de gezamenlijkheid (toezichtmodel, ranking) en politieke invloeden na incidenten staan dat in de weg.

Alle geïnterviewden beamen dat het regionaal risicoprofiel feitelijk los staat van de capaciteitsinzet op het Brzo-toezicht. Die komt immer langs een andere weg tot stand. Hierbij dient te worden bedacht dat het regionaal risicoprofiel over het totaal van de werkzaamheden van de VR gaat en dat Brzo-toezicht hierin maar een zeer klein onderdeel is. Het regionaal risicoprofiel is er voornamelijk op gericht de omvang, de aard en de gerichtheid van de repressieve inzet te kunnen bepalen en dient verder als een belangrijk communicatiemiddel naar de bewoners in het VR-gebied (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

#### *3.1.4) Signalering en agendering*

De VR AA ziet voor zichzelf een actieve rol in het agenderen, definiëren en onderbouwen van veiligheidsvraagstukken richting burgers en bedrijven door te wijzen op proactieve en preventieve oplossingen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a).

In het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model handhavingsbeleid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a) komt het begrip signaleringstoezicht voor. Daarmee wordt in dat document bedoeld dat wanneer toezichthouders van de VR overtredingen constateren waarvoor de handhavende bevoegdheden liggen bij ISZW of de OD deze moeten worden doorgegeven, in eerste instantie telefonisch en daarna per brief. Ook dient er na enige tijd te worden gecontroleerd of een en ander wel tot actie heeft geleid. Dit model is door de samenwerkende Veiligheidsregio's Noord-West in een document vastgelegd (Veiligheidsregio's Noord-West, 2018). In dit document is de alinea over het signaaltoezicht ongewijzigd overgenomen.

Met enige regelmaat komt het voor dat er vanuit de repressieve dienst signalen over situaties bij bedrijven die tot het werkterrein van andere diensten behoren binnen komen bij de regionaal coördinator. Bij kleine zaken wordt in eerste instantie gepoogd dat direct met het bedrijf op te lossen. Bij grotere zaken worden deze signalen dan per mail doorgegeven aan ISZW of de OD. Wanneer er sprake is van belangrijke trends ten aanzien van brandpreventieve zaken wordt dit doorgespeeld aan het LEC (interview 27, 14-09-2020).

### *3.1.5) Slagvaardigheid*

De slagvaardigheid van de VR AA als het gaat om handhaving is beperkt. Niet omdat de inspecteurs van de VR AA niet tot strikte handhaving bereid zouden zijn, maar omdat zij op basis van de wetgeving handhavingsbevoegd zijn op slechts 2 aspecten, namelijk op de aanwijzing bedrijfsbrandweren (artikel 31 Wvr) en de op de aanlevering door bedrijven van voldoende en adequate informatie ten behoeve van het opstellen van RBP'en (artikel 48 Wvr) (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019a). Voor alle andere zaken die zij als overtreding willen aanmerken zijn zij aangewezen op een vriendelijk verzoek aan de collega's van ISZW of de OD om dat voor hen te handhaven.

Men maakt bij de handhaving gebruik van enerzijds de landelijke handhavingsstrategie BRZO+ (BRZO+, 2013a), anderzijds van het door het LEC/Brandweer BRZO opgestelde model voor het handhavingsbeleid veiligheidsregio's bij industriële veiligheid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a). Dit model is formeel vastgelegd in het handhavingsbeleid voor de gezamenlijke VR'en regio Noord-West (Veiligheidsregio's Noord-West, 2018).

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat men in de praktijk eigenlijk nauwelijks handhaaft (zelfs niet op de 2 hierboven genoemde aspecten), maar zich beperkt tot het doen van bevindingen (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020). Men is erg van de lijn praten en verbeteren. Een van de geïnterviewden schat dat ca. 70% van de inspecteurs praten en overleggen als instrumenten hanteert en dat ca. 30% de aangetroffen situatie laat meewegen in de keuze van het handhavingsinstrumentarium (interview 27, 14-09-2020). Over dit alles zijn er geen instructies vanuit het management en ook vindt er nauwelijks of geen collegiale toetsing op dit punt plaats. Als reden hiervoor wordt de onderbezetting aangevoerd, waardoor er geen tijd voor overleg tussen inspecteurs is (zie paragraaf 3.2.5). Wel is het zo, dat bij inspecties waarvoor men als inspectieleider optreedt de inspectierapporten in wisselende duo's worden gezien alvorens ze de deur uitgaan. De geïnterviewden vinden het feit dat men bij geconstateerde overtredingen (ook op brandpreventief gebied) moet bedelen bij de partners om deze overtredingen te kunnen sanctioneren lastig en vernederend. Men heeft ook de indruk dat Brzo-inspecteurs vanuit de VR door bedrijven daarom ook minder serieus worden genomen (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 28, 16-09-2020). Men zou daarom graag zien dat men bevoegd wordt om op meerdere artikelen van het Brzo te kunnen handhaven. Dit aspect wint aan belang omdat bedrijven meer en meer de neiging hebben om bij de vergunningverlening of –revisie met een beroep op gelijkwaardigheid automatische installaties te vervangen door bedrijfsbrandweren buiten artikel 31 om. Dit holt de handhavende bevoegdheden van de VR nog verder uit (interview 28, 16-09-2020). Overigens acht de evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's de VR niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt daarom voor alle handhavingsbevoegdheden in deze te beleggen bij de OD (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

### 3.1.6) *Bevordering zelfwerkzaamheid*

In de documenten van de VR AA wordt benadrukt dat bedrijven een eigen verantwoordelijkheid hebben om de wet- en regelgeving goed na te leven (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a). Dit wordt verder niet geduid aan de hand van het begrip bevordering van de zelfwerkzaamheid. Omdat men zelf over weinig handhavende bevoegdheden beschikt (zie paragraaf 3.1.5) verwacht men een betere naleving door bedrijven door middel van voorlichting, advisering en overleg.

Ook voor dit onderwerp geldt ten aanzien van het toezicht op de Brzo-bedrijven dat de regelruimte in deze voor de VR AA beperkt is (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.3).

Een en ander is waarschijnlijk de reden waarom het begrip zelfwerkzaamheid in de interviews met Brzo-inspecteurs en hun direct leidinggevendenden geen grote rol speelt. Men onderschrijft het adagium van zelfwerkzaamheid wel, maar waarschuwt voor naïviteit (interview 25, 03-08-2020). Een van de geïnterviewden is van mening dat een grote groep bedrijven nog steeds die eigen verantwoordelijkheid niet altijd waarmaakt. Allerlei certificaten en beleidsverklaringen zijn beslist geen garantie (interview 28, 16-09-2020). Geïnterviewden vinden dat het gegeven dat de repressieve dienst bij incidenten veilig het bedrijf moet kunnen betreden voldoende reden om in de preventieve fase een zo groot mogelijke garantie te verkrijgen dat dat verantwoord kan en dat dus niet aan de zelfwerkzaamheid van het bedrijf over te laten (interviews 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

Waar men aan de zelfwerkzaamheid van het bedrijf wel tegemoet wil komen is bij de invulling van het begrip gelijkwaardigheid (een voorstel van een bedrijf om een oplossing voor een bepaald probleem te kiezen die afwijkt van het wettelijke voorschrift, maar wel een gelijkwaardig niveau van veiligheid garandeert). Dit moet dan vervolgens wel in de vergunning worden vastgelegd (interview 27, 14-09-2020).

### 3.1.7) *Effectmetingen*

Naast de gezamenlijke rapportages in BRZO+ verband wordt er in de VR AA niet verder over de werkzaamheden gerapporteerd, behalve in zeer algemene termen in de jaarverslagen (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2019a). Hierin wordt geen nadere informatie over de Brzo-werkzaamheden aangetroffen. Er wordt slechts summier informatie gegeven over het aantal aangewezen bedrijfsbrandweren, het aantal uitgevoerde Brzo-inspecties en het aantal opgestelde RBP'en.

Er moet worden geconstateerd dat tot nu toe de rapportages over het Brzo-toezicht volledig outputgericht zijn (zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.4).

Geïnterviewden geven aan dat het goed zou zijn om de outcome van het werk vast te stellen en het jammer en slecht te vinden dat dat niet gebeurt. Er is op dit moment onvoldoende gevoel van urgentie om dat te doen, enerzijds omdat onduidelijk is hoe dat dan zou moeten en het waarschijnlijk veel werk is, anderzijds omdat besturen graag harde cijfers willen zien (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

### 3.1.8) *Onafhankelijkheid*

De situatie ten aanzien van het aspect onafhankelijkheid is in formele zin dezelfde als eerder beschreven bij de VR ZHZ (zie hoofdstuk 11, paragraaf 3.1.8). De directeur van de VR is volledig ondergeschikt aan het bestuur. Het personeel (waaronder dus de Brzo-inspecteurs) is

in dienst van de VR en valt ten aanzien van management volledig onder de directeur van de VR. De Brzo-inspecteurs zijn dus niet onafhankelijk van het bestuur.

De Brzo-inspecteurs staan onder het gezag van het bestuur, waarin de burgemeesters van de aangesloten gemeenten zitting hebben. Echter, sinds alle Brzo-bedrijven onder het provinciale bevoegd gezag zijn gebracht hebben burgemeesters geen bestuurlijke zeggenschap meer over het Brzo-toezicht, terwijl hun inspecteurs wel dit toezicht uitvoeren, deelnemen aan de gezamenlijke inspecties en (mede)verantwoordelijkheid dragen voor het inspectierapport. Verder is er geen enkele lijn tussen de Brzo-inspecteurs van de VR en het provinciaal bevoegd gezag, formeel noch informeel.

De geïnterviewden geven aan nog nooit enige bemoeienis van het bestuur ten aanzien van het Brzo-toezicht te hebben meegemaakt. Er is sinds de overgang van de gemeentelijke Brzo-bedrijven naar het gezag van de Provincie toch een grote distantie aanwezig tussen de problematiek van het Brzo en de burgemeesters. Wel informeert men het bestuur met name ten aanzien van de zogenaamde zorgbedrijven, omdat bij eventuele incidenten de burgemeester wel aan zet is (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

Verder geven zij aan dat er binnen de VR AA geen scheiding in inspecteurs wordt aangebracht tussen de toezichtstaken enerzijds en de advisering inzake de vergunning aan de OD anderzijds bij eenzelfde bedrijf; dit mede door de onderbezetting. Wel wordt er na een aantal jaren door de inspecteurs over de bedrijven gerouleerd (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

Geïnterviewden geven aan dat pogingen tot beïnvloeding vanuit de sector wel eens voorkomen, maar dat dat nooit tot iets leidt, omdat het management de inspecteurs goed dekt (interviews 26, 10-09-2020; 28, 16-09-2020).

### *3.2) Efficiëntie*

#### *3.2.1) Samenwerking*

Door de omvang van het brede takenpakket van de VR AA wordt intensief samengewerkt met de aangesloten Gemeenten, de politie, het OM, RWS, het Veiligheidsberaad, de OD NZKG en de publieke en private veiligheidspartners (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b).

Ten aanzien van het Brzo-toezicht wordt samengewerkt met de OD NZKG (de Brzo-OD voor dit gebied) en met ISZW/MHC (zie hoofdstuk 7.3.5). Daarnaast is er een intensieve samenwerking ontstaan met de VR's in het landsdeel Noord-West (zie paragraaf 1). Deze samenwerking gaat zo ver dat er voor het Brzo-toezicht een pool van Brzo-inspecteurs voor het hele landsdeel is ingericht. De behoefte tot samenwerken in landsdelen werd mede gevoeld door de aanwijzing van zes OD'en tot Brzo-OD voor een bepaald landsdeel. Verder is er een LEC (Landelijk Expertise Centrum) Brandweer BRZO, dat zich voornamelijk met projecten en met modeldocumenten bezighoudt en als kenniscentrum functioneert.

De geïnterviewden ondervinden de samenwerking in de teams over het algemeen als goed. Wel klinken er frustraties door over het gedrag van ISZW, zoals dat soms tot uiting komt. Men vindt dat ISZW de partners soms voor voldongen feiten stelt, een eigen plan trekt en ook niet goed daarop aanspreekbaar is. Wat hier doorheen speelt is het gegeven dat men weinig

zelfstandige handhavingsbevoegdheden heeft en afhankelijk is van de collega's in de teams, hetgeen toch ondanks de bereidwilligheid van die collega's een vervelende situatie is (zie ook paragraaf 3.1.5) (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

In de publiciteit wordt vaak gesproken over de samenvoeging van de Brzo-inspectiediensten. Redenen om hiertoe te pleiten zijn het verder waarborgen van de onafhankelijkheid, het tegengaan van versnippering en fragmentatie en het verminderen van de coördinatielast. De geïnterviewden geven aan op dit moment geen behoefte te hebben aan deze discussie, omdat er op dit moment sprake is van een goede samenwerking door alle in het verleden genomen acties. Men twijfelt bovendien of bij een samenvoeging de meerwaarde van de inzet van deskundigheden vanuit verschillende invalshoeken wel behouden blijft. Verder wijst men erop dat de adviseurs industriële veiligheid van de VR AA niet alleen toezichthouder Brzo zijn, maar dat zij daarnaast ook optreden als adviseur van de OD ten aanzien van de vergunningverlening en als adviseur gevaarlijke stoffen van de repressieve dienst. Het is van groot belang deze zaken niet van elkaar te scheiden. Bij opschaling van de Brzo-toezichtsdiensten gaat dit verloren. Wel vindt men dat er in de huidige situatie sprake is van te veel versnippering en daarmee te veel overlegvormen en coördinatielast. Verdere opschaling kan enerzijds voordelen hebben voor aspecten als onafhankelijkheid, kwaliteit, scheiding van V en TH, maar anderzijds nadelig zijn voor het behoud van alle expertises en een goede afstemming met de repressieve dienst (interviews 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020). Als een eerste stap zou kunnen worden overwogen om over te gaan tot de formele instelling van zes Brzo-VR's (in analogie met de zes Brzo-OD'en). Nadeel van de huidige situatie is dat er dan wel landsdelige samenwerkingsverbanden zijn ontstaan, maar dat de besturen van de vijftientwintig VR's verantwoordelijk blijven, hetgeen een onduidelijke vorm is (interview 28, 16-09-2020).

### *3.2.2) Transparantie*

Aan het thema transparantie wordt in de documenten van de VR AA geen aandacht besteed.

Ten aanzien van de transparantie bij het toezicht op de Brzo-bedrijven zie hoofdstuk 7, paragraaf 3.6. De samenvattingen van de inspectierapporten zijn openbaar (website BRZO+); de gehele rapporten zijn opvraagbaar. De geaggregeerde outputresultaten worden weergegeven in de jaarlijkse monitorrapportages, die door de minister van I&W aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De geïnterviewden vinden openbaarheid en transparantie een groot goed. De huidige situatie is een goed compromis in zoverre dat het de uitkomst is van een lastige afweging tussen openbaarheid enerzijds en bescherming van vertrouwelijke gegevens anderzijds. De huidige samenvatting dwingt de inspecteurs tot scherp nadenken over de juiste formuleringen en is al zodanig al een meerwaarde, afgezien door wie en in welke aantallen het gelezen wordt (interviews 25, 03-09-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020). Voor het overige mag de openbaarheid nog wel verder gaan en is het te overwegen ook de inspectierapporten direct openbaar te maken (interview 27, 14-09-2020).

### *3.2.3) Interne organisatie*

Sinds de formele oprichting van de VR AA ten gevolge van het in werking treden van de Wvr wordt de organisatie gekenmerkt door vele reorganisaties. Met name de verdere regionalisering van de brandweer was hierbij belangrijk (Veiligheidsregio Amsterdam

Amstelland, 2015b, 2018a, 2018b, 2019a, 2019b). Men is voortdurend bezig geweest met een verdere harmonisatie van processen en kaders van de bijeengebrachte dienstonderdelen en nadrukkelijk is ook ingezet op een proces van cultuurverandering. Continue leren en verbeteren was hierbij het uitgangspunt. Zoals eerder werd opgemerkt schrijft artikel 23 van de Wvr voor dat iedere VR een KMS dient te hebben. In de documentatie van de VR AA wordt dit echter nergens aan de orde gesteld.

Ten aanzien van het Brzo-toezicht geldt overigens dat binnen het samenwerkingsverband BRZO+ de diverse taken in procesbeschrijvingen (inspectieprogramma, inspectieplanning, uitvoeren inspectie, beoordelen veiligheidsrapport, beoordelen Brzo-plicht, etc.) zijn vastgelegd (BRZO+, 2006a) en verder zijn uitgewerkt in checklists en formats.

Eén van de geïnterviewden geeft aan dat er in het kader van het Brzo-toezicht in 2010 is gestart met de opzet van een managementsysteem op basis van een model van het LEC. Een aantal VR's hebben daaraan meegedaan en er zijn ook onderlinge audits uitgevoerd. Helaas is het systeem de laatste jaren niet meer bijgehouden en is het nu verouderd. De urgentie om dat weer op te pakken ontbreekt op dit moment (interview 27, 14-09-2020). Er wordt nu min of meer geleund op de beschrijvingen en werkwijzen van het BRZO+ en het LEC (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020). Daarnaast leeft bij het management de opvatting dat kwaliteitsmanagementsystemen nuttig kunnen zijn voor productie-achtige bedrijven, maar voor een organisatie als een VR totaal niet geschikt zijn. Het artikel 23 van de Wvr zou dus moeten verdwijnen (interview 28, 16-09-2020). Er moet dus worden geconstateerd dat er op dit moment geen compleet en levend KMS is en dat de problematiek ook niet leeft (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020).

### *3.2.4) Mensen en middelen*

De VR AA heeft een formatieve ruimte voor vier adviseurs Industriële Veiligheid, die naast het uitvoeren van Brzo-inspecties ook adviseur van de OD zijn in het kader van de vergunningverlening en adviseur gevaarlijke stoffen zijn ten behoeve van de repressieve dienst. Het werkingsgebied omvat 22 BRZO-bedrijven (stand per 01-01-2021)<sup>165</sup>. Zoals reeds werd vermeld is er inmiddels door zeven VR's in het landsdeel Noord-West een pool van Brzo-inspecteurs ingericht. Het werkingsgebied van deze pool omvat 51 Brzo-bedrijven (stand per 01-01-2021)<sup>166</sup>. De formatieve ruimte voor deze pool is (wellicht mede door de spreiding over zeven VR's) onduidelijk, maar zou gezien de analogie met hetzelfde werkterrein als dat van de OD NZKG en met in achtname van de neventaken ongeveer negen moeten bedragen.

Uit de interviews blijkt dat de huidige bezetting vijf inspecteurs is (waaronder één coördinator) en er nog één inspecteur in opleiding is. Er is dus sprake van een onderbezetting. Het geheel is kwetsbaar bij uitstroom van inspecteurs (door bijvoorbeeld overgang naar een andere functie of pensionering) in combinatie met het gegeven dat het zeer lastig is goed opgeleide mensen te werven (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020).

---

<sup>165</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>166</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

### 3.3) Professionaliteit

De adviseurs industriële veiligheid moeten in het bezit zijn van een Hbo-diploma, liefst met als afstudeerrichting chemische technologie. Wanneer die ontbreekt moet dit worden bijgespijkerd, bijvoorbeeld door het volgen van de opleiding Procesveiligheid van de Stichting PHOV. Verder dienen de opleiding SIV van het IFV<sup>167</sup> en de diverse opleidingen van de BRZO+-academie (NIM, GIR, auditvaardigheden)<sup>168</sup> te worden gevolgd. Een bij- en nascholingsprogramma voor de “zittende” inspecteurs is er niet, maar bij- en nascholing vindt plaats op basis van behoefte van de medewerker.

Uit de interviews komt naar voren dat wanneer men het programma ten aanzien van SIV en BRZO+-academie nog niet volledig heeft afgerond men in principe niet zelfstandig op inspectie gaat, maar dat daaraan in de praktijk mede door de onderbezetting niet altijd strikt de hand aan kan worden gehouden. Eerst loopt men mee met een ervaren inspecteur (training on the job), later gaat een ervaren inspecteur mee voor de benodigde feedback. Het verkrijgen van toestemming voor bepaalde opleidingswensen is in de praktijk in principe geen probleem, maar alweer door de onderbezetting is het vrijmaken van voldoende tijd wel eens lastig (interviews 25, 03-08-2020; 26, 10-09-2020; 27, 14-09-2020; 28, 16-09-2020).

---

<sup>167</sup> [www.ifv.nl/opleidingen](http://www.ifv.nl/opleidingen)

<sup>168</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)



## **DEEL IV**

**BEVINDINGEN**

**ANALYSE**

**CONCLUSIES**

**AANBEVELINGEN**



## Hoofdstuk 13

### Bevindingen

#### 1) Inleiding

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

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

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

#### 2) Effectiviteit

##### 2.1) Nalevingsniveaus

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

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

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

## 2.2) *Effectmetingen*

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

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

### 2.3) *Risicoanalyses*

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

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

### 2.4) *Bevordering van de zelfwerkzaamheid*

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

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

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

### 2.5) *Slagvaardigheid*

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

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

### 2.6) *Signalering en agendering*

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

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

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

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

### 2.7) *Publiek belang*

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

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

### 2.8) *Onafhankelijkheid*

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

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

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

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

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

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

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

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

### 3) *Efficiëntie*

#### 3.1) *Samenwerking*

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

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

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

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

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

### 3.2) *Transparantie*

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

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

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

### 3.3) *Interne organisatie*

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

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

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

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

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

### 3.4) *Mensen en middelen*

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

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

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

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

#### 4) *Professionaliteit*

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

De instroomeisen voor nieuwe Brzo-inspecteurs zijn bij de onderzochte diensten ongeveer vergelijkbaar en op een goed niveau. Minimaal wordt geëist een Hbo-diploma (of een aantoonbaar Hbo- werk- en denkniveau) met een technische of chemische afstudeerrichting. Bij ISZW/MHC wordt daarnaast een afgeronde HVK<sup>169</sup>- of MOSHE<sup>170</sup>-opleiding vereist. Na indiensttreding volgen interne opleidingen.

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

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

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

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

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

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

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

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



## Hoofdstuk 14

### Analyse en validatie

#### 1) *Analyse van het conceptueel model*

De criteria waarop toepasbaarheid en waarde van het model zijn geanalyseerd zijn:

- Gaf de structuur van het model een goede basis voor de inzet van de onderzoeksmethoden?
- Zijn de parameters en criteria uit het model herkenbaar voor de betrokken geïnterviewden?
- Sluiten de parameters en criteria uit het model goed aan op de in de afgelopen jaren gevoerde discussies omtrent toezicht en handhaving?
- Konden de cases op basis van het model goed worden beschreven en onderscheiden?
- Op welke bronnen en literatuur is het model gebaseerd en wat betekent dat?
- Welke criteria leverden veel gegevens op en welke niet?

De structuur die in het model is aangebracht gaf een stevige richting aan de aanpak van de analyse van de beschikbare documenten, de vragen die daarbij zijn gesteld (zie bijlage 2) en de wijze waarop de resultaten daarvan zijn beschreven (zie hoofdstukken 7 t/m 12). De parameters en de criteria uit het model zijn bij dit alles steeds gebruikt en weergegeven. Hierdoor kon de informatie gestructureerd uit de documenten worden gedestilleerd en verder worden gerubriceerd. Diezelfde structuur gaf een stevige richting aan de aanpak van de interviews met de geselecteerde functionarissen, de vragen die daarbij zijn gesteld (zie bijlage 3) en de wijze waarop de resultaten daarvan zijn beschreven (zie hoofdstukken 7 t/m 12). De parameters en de criteria uit het model zijn bij dit alles steeds gebruikt en weergegeven. Op deze manier kon binnen de beperkte interviewtijd veel informatie worden vergaard en gerubriceerd. De parameters en de criteria uit het model waren daarbij voor alle geïnterviewden zeer herkenbaar zowel in theoretische als in praktische zin. Het volgen van de vragen die uit het model voortkwamen was voor hen herkenbaar en overzichtelijk en stelde hen in staat uitvoerig op de vragen te antwoorden.

Een aantal parameters en criteria uit het model sloten (en sluiten) goed aan op discussies die in de afgelopen jaren in diverse gremia en op diverse niveaus ten aanzien van toezicht en handhaving zijn gevoerd en waarover besluitvorming (nog) niet of niet definitief heeft plaatsgevonden. Voorbeelden hiervan zijn de onafhankelijke positie van de toezichthouders, de schaalgrootte waarop toezichthouders moeten zijn georganiseerd, de capaciteit waarover toezichthouders zouden moeten kunnen beschikken, de deskundigheid van de toezichthouders en de maatschappelijke doelen die toezichthouders zouden moeten nastreven.

Aan de hand van het model konden de onderzochte diensten uitvoerig en gestructureerd worden beschreven en van elkaar worden onderscheiden (zie de hoofdstukken 8 t/m 12). Met name het onderscheid ten aanzien van organisatiestructuur, positie, cultuur en stijl tussen een dienst op het niveau van een Rijksinspectie, diensten op het niveau van Omgevingsdiensten en diensten op het niveau van Veiligheidsregio's kwam goed naar voren. Bij het toespitsen van dit alles op het Brzo-toezicht werden de verschillen beperkter. Dit werd enerzijds veroorzaakt door de in de afgelopen jaren gegroeide en sterker geworden samenwerking tussen de partners in het Brzo-toezicht en de afspraken over uitvoering, procedures,

werkwijzen en methodieken die in dit verband zijn gemaakt, waardoor de diverse onderzochte diensten vergelijkbare patronen lieten zien ten aanzien van nalevingsniveaus, risicoanalyses, slagvaardigheid, transparantie en effecten. Anderzijds werd dit veroorzaakt door de inhoud van de onderhavige wetgeving en politiek bestuurlijke afspraken daarover, waardoor de diverse onderzochte diensten vergelijkbare patronen lieten zien ten aanzien van de bevordering van de zelfwerkzaamheid en differentiatie in toezichtslast. Op basis van de door het model gestructureerde beschrijvingen van de onderzochte diensten was het mogelijk inzichtelijk de belangrijkste bevindingen te benoemen en op basis daarvan conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

De achtergrondinformatie waarop het conceptueel model en de daarin genoemde parameters en criteria zijn gebaseerd is voor het overgrote deel gebaseerd op rapporten van (ambtelijke) commissies, instituten en stichtingen, overheidsdocumenten, opiniërende artikelen en boeken, overzichts- en rubricerende documenten, oraties en dergelijke. Veel geraadpleegde bronnen zijn het Kabinet, de 2<sup>e</sup> Kamer, de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Inspectieraad en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Er wordt over dit alles veel gediscussieerd en er worden voortdurend nieuwe concepten bedacht die pogen het (overheids)toezicht aan te passen en geschikt te maken voor nieuwe maatschappelijke verhoudingen, veranderende beleidsdoelstellingen en zich vernieuwende wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn het systeemtoezicht, risicogestuurd toezicht en informatiegericht toezicht. De discussie richt zich dan met name op de voorziene voor- en nadelen en de toepasbaarheid van deze concepten. Helaas is er echter over dit alles slechts weinig empirisch onderzoek gedaan en er zijn slechts weinig evidence-based resultaten beschikbaar. Er zijn wel diverse opiniërende en overzichtsartikelen en rapporten vanuit wetenschappelijke kringen, zoals bijvoorbeeld (Helderman & Honingh, 2009, 2010) (systeemtoezicht en zelfwerkzaamheid), (Biezeveld, 2002, 2010) (handhaving, versnippering en onafhankelijkheid), (de Bree, 2010; de Bree & van Wingerde, 2010) (systeemtoezicht), (van Wingerde & Huisman, 2010; van Wingerde et al., 2018) (versnippering), (Mascini, 2013; Mascini & van Wijk, 2009) (deskundigheid, risicogestuurd toezicht en zelfwerkzaamheid), (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007) (naleving), (Mendeloff & Gray, 2005) (effectiviteit), (Hutter, 1988, 1989; Hutter & Manning, 1990) (handhavingsstijlen), (Braithwaite, 1985, 1987; Braithwaite & Makkai, 1991) (handhavingsstijlen), (N. Gunningham, 1987, 1995, 2010, 2011; N. Gunningham & Grabosky, 1998; N. Gunningham & Johnstone, 1999; N. Gunningham & Kagan, 2005; N. Gunningham & Rees, 1997; N. Gunningham, Thornton, & Kagan, 2004) (handhavingsstijlen), (Eshuis, 1997) (handhavingsstijlen), (van de Bunt et al., 2007) (handhavingsstijlen), (Gabriel-Breukers, 2008) (informatieoverdracht en kwaliteitsmanagementsystemen) en (Grimmelikhuisen et al., 2020) (transparantie). Een groot deel van deze wetenschappelijke bijdragen is echter opiniërend en rubricerend en het aantal evidence-based onderzoeksresultaten is beperkt. Bovendien spreken diverse resultaten (bijvoorbeeld over de effectiviteit van bepaalde handhavingsstijlen) elkaar tegen. Er is duidelijk behoefte aan meer wetenschappelijk onderzoek op dit terrein. Bij het opstellen van het conceptueel model en het formuleren van de criteria waarmee de geselecteerde cases zijn onderzocht is ernaar gestreefd op basis van het bovenstaande tot een zo optimaal mogelijke afweging te komen.

Bij de toepassing van het model op de uitvoering van het Brzo-toezicht binnen de onderzochte diensten is het duidelijk geworden dat de criteria nalevingsniveaus, effectmetingen, risicosturing, handhavingsstijl, onafhankelijkheid, samenwerking, interne kwaliteitsborging en professionaliteit zowel bij de documentenanalyse als bij de interviews veel gegevens

opleverden en aansloten bij gevoerde interne en externe discussies en de aanwezige belevingswereld van betrokkenen. Daarentegen leverden de criteria publiek belang, bevorderen zelfwerkzaamheid, verdere opschaling en transparantie geen wezenlijke informatie op en sloten ze ook niet goed aan bij de belevingswereld van betrokkenen. Dit kan worden verklaard door het gegeven dat het werken aan de verbetering van de veiligheidssituatie in bedrijven door het uitvoeren van inspecties intrinsiek het publiek belang dient, de wetgeving al verregaande vormen van zelfwerkzaamheid voorschrijft, de huidige samenwerking goed is waardoor de roep om verdere opschaling is verstomd en de transparantie van de resultaten van de inspecties adequaat geregeld is. In voorkomende gevallen kan bij verder onderzoek het model voor dit doel dus worden vereenvoudigd.

## 2) *Analyse van de onderzoeksmethoden*

De documenten van de onderzochte diensten leverden veel informatie op, die voornamelijk een goede inkijk boden op uitgangspunten, doelstellingen en het reilen en zeilen van de diensten in zijn geheel. Dit heeft te maken met de aard van de beschikbare documenten, zoals jaarplannen, meerjarenplannen, jaarverslagen, begrotingen, risicoprofielen, organisatieverordeningen, organogrammen, beleidsdocumenten, opleidingsplannen, gemeenschappelijke regelingen, mandaten, etc. Deze documenten zijn van invloed op de uitvoering van het Brzo-toezicht in de betreffende dienst en er wordt ook wel aandacht besteed aan deze uitvoering, maar ze bevatten daarover relatief weinig specifieke informatie. Uitgebreide informatie over de uitvoering van het Brzo-toezicht en de daarbij gehanteerde werkwijzen en methoden werd voornamelijk verkregen uit de onderzochte documenten van het samenwerkingsverband BRZO+.

Na de documentenanalyses werden de semigestructureerde interviews gehouden. De belangrijkste opvattingen van de geïnterviewden die tot aanvulling en aanscherping van het beeld uit de documentenanalyses leidden waren dat:

- er veel weerstand bestaat tegen de opvatting dat het naleefgedrag van bedrijven in een simpel getalletje te vatten is,
- in de onderhavige wetgeving, het gebruikte toezichtsmodel, de toegepaste rankingmethodiek en in het feit dat het Brzo-toezicht binnen de diensten een voorrangspostie bekleedt er al sprake is van een forse risicosturing, waardoor een verdere risicosturing niet meer nodig is,
- met name in de flexibele hantering van een handavingsstijl de meerwaarde van de inspecteurs en hun professionaliteit zit en dat instructies over hoe hiermee om te gaan dan ook niet nodig zijn,
- het te betreuen is dat er nog geen instrument is waarmee effecten van alle inspanningen in het Brzo-toezicht te meten zijn,
- onafhankelijkheid bij de uitvoering van het Brzo-toezicht theoretisch van groot belang is, maar in de praktijk er geen voorbeelden van beïnvloeding door het (politiek) bestuur te benoemen zijn,
- verdere opschaling van het toezicht en eventuele fusering van diensten niet nodig is, omdat de huidige samenwerking tussen de betrokken goed verloopt,
- borging van de interne kwaliteit van groot belang is, ook ten opzichte van de onder toezicht gestelde bedrijven en dat dit behalve bij ISZW/MHC niet goed geregeld is,
- er veel aandacht voor de deskundigheidseisen die moeten worden gesteld aan nieuwe inspecteurs en voor de verdere interne en gezamenlijke opleidingsprogramma's is, dat er voor bij- en nascholing van "zittende" inspecteurs veel minder aandacht is, en

- er weinig geloof wordt gehecht aan zelfwerkzaamheid in de bedrijven en dat dus toezicht en handhaving door de overheid daarom nodig blijven.

Geconstateerd kan worden dat door de keuze van 5 cases, waarbij gekozen is voor cases uit de qua positie en aard van de te onderscheiden toezichthoudende diensten (1 casus voor een landelijke toezichthouder, 2 cases uit de 6 regionaal opererende omgevingsdiensten en 2 cases uit de 25 regionaal opererende veiligheidsregio's, waarvan er 1 het Brzo-toezicht zelfstandig uitvoert en 1 het Brzo-toezicht uitvoert vanuit een landsdelige pool) en de keuze om vervolgens de cases te onderzoeken met documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews tot een grote hoeveelheid gegevens en informatie is gekomen. Gedeeltelijk heeft deze informatie betekenis voor het gehele veld van het Brzo-toezicht en gedeeltelijk is de informatie specifiek voor de gekozen cases (zie hoofdstuk 15, paragraaf 6). Beide onderzoeksmethoden zijn van belang geweest om het inzicht in de feitelijke situatie te kunnen verkrijgen. De informatie geeft voldoende inzicht om de onderzoeksdeelvragen en de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (zie hoofdstuk 15, paragrafen 2, 3, 4 en 5).

### 3) *Validatie*

Aan de 28 geïnterviewden zijn de conceptteksten van de hoofdstukken 1, 2, 7 t/m 13 en een aantal bijlagen voorgelegd. Er is aan hen gevraagd in een reactie fouten en/of aperte onjuistheden te vermelden, eventueel tekstuele opmerkingen te maken en daarnaast een mening over het geschrevene te formuleren, waarbij eventuele op- of aanmerkingen en aanvullingen welkom waren.

Ontvangen zijn een gezamenlijke reactie van ISZW namens 10 geïnterviewden en een reactie van het management van de OD NZKG. Deze reacties bevatten een aantal waardevolle suggesties voor aanvullingen en verbeteringen, naast een aantal kritiekpunten. Deze suggesties zijn voor het overgrote deel in de tekst verwerkt.

Daarnaast zijn er afzonderlijke reacties ontvangen van 1 geïnterviewde van ISZW, 1 geïnterviewde van de OD NZKG, alle geïnterviewden van de OD MWB en van drie geïnterviewden van de VR ZHZ en drie van de VR AA. Deze reacties bestonden voornamelijk uit tekstsuggesties en een aantal meer inhoudelijke opmerkingen op zinnen en alinea's. Ook deze opmerkingen zijn indien dat nuttig werd beoordeeld in de tekst verwerkt. Van twee geïnterviewden werd geen reactie ontvangen.

De ontvangen reacties en hoe daarmee is omgegaan staan vermeld in bijlage 6.

## Hoofdstuk 15

### Conclusies

#### 1) Inleiding

De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen en de analyse daarvan zoals vermeld in hoofdstuk 13. De conclusies worden hieronder gepresenteerd in de vorm van 13 deelconclusies met de daarbij in ogenschouw te nemen achtergronden, zoals die uit hoofdstuk 13 kunnen worden gedestilleerd. Ze zijn gerangschikt conform de in hoofdstuk 2 gepresenteerde onderzoeksdeelvragen. Tevens worden de onderzoeksdeelvragen en de onderzoeksvraag hiermee beantwoord.

#### 2) Effectiviteit

**Deelconclusie 1:** De huidige opzet en invulling van het toezicht leidt niet tot een inzicht in het nalevingsniveau per bedrijf en voor de sector in zijn geheel en hoe zich dit in de tijd ontwikkelt. Er bestaan in dit opzicht geen afrekenbare doelstellingen voor hetgeen het Brzo-toezicht bereikt. De bijdrage van het Brzo-toezicht aan de bevordering van de naleving kan dan ook niet worden geëxpliciteerd en maakt het Brzo-toezicht kwetsbaar.

Achtergrond: De productie van reguliere en onaangekondigde inspecties en van controlebezoeken door de Brzo-toezichthouders ligt op een kwantitatief goed niveau en ligt hoger dan het wettelijk vereiste. Door het benoemen van de door inspecties aangetroffen overtredingen, het maken van afspraken daarover en/of het inzetten van handhavingsinstrumenten en het controleren of deze overtredingen zijn opgelost wordt op deze punten de naleving waarschijnlijk bevorderd. Aangetoond kan dit echter niet worden. Wanneer meerjarig wordt gekeken verbetert de naleving, wanneer dit wordt uitgedrukt als het jaarlijks aantal overtredingen en het deel van de bedrijven zonder overtredingen, niet. De achterliggende oorzaak van deze cijfers is onduidelijk. Ook in de komende jaren kan eenzelfde beeld worden verwacht. Het uitdrukken van de naleving in parameters als het aantal overtredingen en het percentage van de bedrijven zonder overtredingen is omstrede en geeft niet de werkelijkheid ten aanzien van het nalevingsniveau weer.

**Deelconclusie 2:** Er is onvoldoende aandacht voor de ontwikkeling van instrumentarium om daarmee beter inzicht in het nalevingsniveau per bedrijf en voor de sector in zijn geheel te verkrijgen.

Achtergrond: De huidige wijze van inspecteren en het rapporteren van de resultaten ervan leidt niet tot inzicht in de nalevingsniveaus per bedrijf en voor de sector in zijn geheel. Teneinde dit inzicht wel te verkrijgen, hetgeen nodig is om tot afrekenbare doelstellingen voor het toezicht te komen, is het ontwerpen van een instrumentarium hiervoor noodzakelijk.

**Deelconclusie 3:** De jaarlijkse monitorrapportages, waarin de resultaten van het Brzo-toezicht worden verzameld en geopenbaard, bevatten slechts gegevens over de bereikte output. Zij bevatten geen gegevens over de bereikte outcome en/of maatschappelijke effecten. Het Brzo-toezicht sluit in deze niet aan bij de initiatieven om te komen tot effectmetingen die er in toezichtsland zijn genomen.

Achtergrond: Outputgegevens zijn begrijpelijk en overzichtelijk. (Politiek) bestuurderen lijken hiermee genoege te nemen en de onmogelijkheid om hiermee inzicht te krijgen in de bereikte effecten voor lief te nemen.

**Deelconclusie 4:** In het Brzo-toezicht is geen sprake van risicogestuurd toezicht. De koppeling tussen de in de diensten wel aanwezige risicoanalyses en de inzet van mensen en middelen ontbreekt.

Achtergrond: Risicosturing door de Brzo-toezichthouders wordt zeer beperkt door de vigerende wetgeving (die de inspectiefrequentie voorschrijft) en door (politieke) besluitvorming (die de inspectiefrequentie van de bedrijven boven de lage drempelwaarde gelijkstrek met die van de bedrijven boven de hoge drempelwaarde). Betrokkenen vinden het feit dat de wetgeving een inspectiefrequentie voorschrijft al een vorm van risicosturing. Daarnaast zijn er ook risicoelementen in het toezichtsmodel en de rankingmethodiek, die beiden bij het bepalen van de toezichtslast worden gebruikt, aanwezig.

**Deelconclusie 5:** De slagvaardigheid van optreden door middel van de inzet van handhavingsinstrumenten is groeiende, maar er bestaan aanzienlijke verschillen tussen diensten, regio's en inspecteurs. Pogingen om tot meer uniformiteit te komen door opleidingen en intercollegiale toetsing zijn niet in alle gevallen succesvol.

Achtergrond: Door de introductie van de handhavingsstrategie BRZO+ verloopt de handhaving strikter en uniformer dan in het verleden. Er bestaan in de onderzochte diensten geen instructies inzake een strikte handhaving. Inspecteurs gaan hier in de praktijk flexibel mee om en vinden dit de kern van hun vak, die gestalte geeft aan hun meerwaarde. Het management is zich dit bewust, ondersteunt dit en poogt door middel van opleidingen en intercollegiale toetsing de uniformiteit te bevorderen.

**Deelconclusie 6:** De toezichthoudende inspecteurs van de Veiligheidsregio's (VR's) hebben slechts zeer beperkte handhavingsbevoegdheden, zelfs op aspecten van brandpreventie. Zij hebben daardoor een ongelijke positie met hun collega's van andere diensten in het team.

Achtergrond: De inspecteurs van de VR zijn slechts handhavingsbevoegd op twee artikelen van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr; aanwijzing bedrijfsbrandweren en verzamelen van informatie ten behoeve van het rampenbestrijdingsplan). Voor bijvoorbeeld zaken ten aanzien van brandpreventie moeten zij collega's van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) of van de Omgevingsdienst (OD) vragen overtredingen voor hen te handhaven. Zij vinden dat vervelend en vernederend en zouden graag meer bevoegdheden in deze krijgen. De evaluatiecommissie Wvr vindt een VR niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt voor alle handhavende bevoegdheden te beleggen bij de OD.

**Deelconclusie 7:** Er zijn aanzienlijke verschillen in de onafhankelijke positie tussen de deelnemende diensten in het Brzo-toezicht. Het Brzo-toezicht wordt dientengevolge niet onafhankelijk van het (politiek) bestuur uitgevoerd.

Achtergrond: De directeuren van de VR's staan onder direct gezag van hun bestuur en er is van enige onafhankelijkheid geen sprake. De positie van de directeuren van de OD'en is geregeld in de diverse mandaatregelingen, waarin de OD op enige afstand van het provinciaal bestuur is gebracht en er dus van enige onafhankelijkheid kan worden gesproken. Overigens

vindt de Raad van State van de mandaatregelingen dat zij de onafhankelijkheid onvoldoende waarborgen. Ook de door de Staatssecretaris van I&W ingestelde Commissie van Aartsen vindt dat de onafhankelijkheid van de OD'en te veel ondergeschikt is gemaakt aan de nabijheid van het bevoegd gezag. Er gaan in kringen binnen en rond de OD'en geluiden op om de onafhankelijkheid wettelijk te gaan regelen. De meeste garanties voor onafhankelijkheid heeft ISZW als Rijksdienst ten gevolge van de regeling in de "Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties". Maar ook dit is niet waterdicht, zoals uit een aantal recente incidenten blijkt. De Aanwijzing is aan een evaluatie in het kader van een brede evaluatie naar de organisatiekaders voor Rijksinspecties op afstand onderworpen. Ook hier gaan stemmen op om de onafhankelijkheid bij wet te gaan regelen. Onder andere de Inspectieraad heeft hiervoor gepleit. Een complicerende factor in deze discussie is hoe een wettelijke onafhankelijkheid zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid. De Brzo-inspecteurs van de VR's bevinden zich in dit opzicht in een vreemde positie. Zij werken onder direct gezag van het bestuur van de VR (de Burgemeesters van de aangesloten Gemeenten), dat sinds alle Brzo-bedrijven onder het bevoegd gezag van de Provincie zijn gebracht geen zeggenschap heeft over de preventie in deze sector. Daarenboven hebben zij geen enkele formele noch informele werkrelatie met de Gedeputeerden.

**Onderzoeksdeelvraag 1 luidde:** Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig effectief dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

**De conclusie ten aanzien van onderzoeksdeelvraag 1 is:** De effectiviteit van het Brzo-toezicht kan niet worden vastgesteld, aangezien inzicht in de bijdrage ervan aan de naleving door bedrijven van de wet- en regelgeving ontbreekt en de rapportages over de resultaten slechts outputgegevens bevatten. Er is verder geen sprake van risicogestuurd toezicht en de slagvaardigheid vertoont aanzienlijke verschillen tussen diensten, regio's en inspecteurs. Er zijn grote verschillen in de onafhankelijke positie tussen de deelnemende diensten, waardoor de onafhankelijkheid van het Brzo-toezicht niet is gegarandeerd. Aspecten zoals het vooropstellen van het publiek belang, signalering en agendering en het verder bevorderen van de zelfwerkzaamheid spelen bij het Brzo-toezicht om uiteenlopende redenen een ondergeschikte rol.

### 3) *Efficiëntie*

**Deelconclusie 8:** De samenwerking tussen de Brzo-toezichthouders verloopt over het algemeen goed.

Achtergrond: De kritiek waaraan deze samenwerking in het verleden bloot stond is niet meer geldig. De gerealiseerde opschaling door het tot stand komen van de OD'en, de VR's en de zes Brzo-OD'en, het onderbrengen van alle Brzo-bedrijven onder provinciaal gezag en de vorming, inzet en resultaten van het BRZO+ hebben dit bewerkstelligt. Er zijn soms nog wel spanningen tussen de diensten merkbaar door verschillen in belangen en achtergronden. ISZW/MHC wordt er door de partners van beticht nog wel eens een eigen koers te varen en de OD'en hebben volgens de partners soms de neiging coördinatie te verwarren met aansturing. Deze spanningen worden wel weer snel opgelost.

**Deelconclusie 9:** Het draagvlak om tot verdere opschaling en/of fusies in het Brzo-toezicht te komen is gering.

Achtergrond: Ondanks dat men onderkent dat opschaling en/of fusies betere garanties voor de onafhankelijkheid kunnen bieden en het tot minder versnippering en verlaging van de coördinatielast kunnen leiden vreest men het loszingen van het Brzo-toezicht van andere toezichtsdomeinen, een verlies aan specifieke expertise, een verlies aan functie-inhoud bij de thans voorkomende dubbelfuncties en een verlies aan regionale inbedding.

**Deelconclusie 10:** Een voordehandliggende opschaling is de vorming van zes landsdelige Brzo-VR's.

Achtergrond: Deze opschaling is naar analogie van de vorming van de zes Brzo-OD'en. In de praktijk zijn al diverse vormen van landsdelige samenwerking tussen de VR's tot stand gekomen, maar nog niet geformaliseerd.

**Deelconclusie 11:** De Brzo-toezichtsdiensten gaan zeer verschillend om met de borging van de interne werkwijzen en processen. Van de onderzochte diensten is dit slechts bij ISZW/MHC op een aanvaardbaar niveau.

Achtergrond: De vakgroep ISZW/MHC is een Brzo-toezichthouder die sinds 2004 een compleet en levend kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) heeft, waarvan de Deming-circle gesloten is. Deze vakgroep heeft dit KMS ook laten certificeren tegen de norm ISO-9001. Tot op heden wordt het certificaat jaarlijks verlengd en een maal in de drie jaar vindt hercertificatie plaats. Bij de onderzochte OD'en is natuurlijk wel sprake van bepaalde procedures en werkwijzen en registratie in zaaksystemen, maar van het hebben en onderhouden van een KMS is geen sprake. Men leunt in deze voornamelijk op de afspraken in het BRZO+ en men acht zich voor bepaalde aspecten gebonden aan de landelijke kwaliteitscriteria. Er is ook geen gevoel van urgentie om tot een werkend en levend KMS te komen. Ook bij de onderzochte VR's is geen sprake van het bestaan van een KMS, hoewel dit bij wet verplicht is gesteld. Door de vele reorganisaties sinds 2010 is de aandacht hiervoor niet groot geweest, hoewel er sprake is geweest van een beperkt aantal pogingen, waarin ook het Landelijk Expertise Centrum (LEC) een rol heeft gespeeld. Men voelt bij deze OD'en en VR's geen urgentie om de eigen kwaliteit door middel van een levend en compleet KMS te borgen. Dit schuurt des te meer omdat men van bedrijven wel een interne kwaliteits(veiligheids)borging verlangt. Bij de VR's wordt hiermee zelfs de eigen wetgeving overtreden. Dit alles ondergraaft het gezag van de toezichthouders in de richting van de bedrijven.

**Deelconclusie 12:** Bij de onderzochte diensten is de beschikbare toezichtscapaciteit voor de voorliggende werklast adequaat. Slechts in de VR-pool Noord-West is van onderbezetting sprake.

Achtergrond: Bij ISZW/MHC is de capaciteit door een extra impuls van financiële middelen vanuit het Kabinet recent weer op niveau gebracht, nadat er jaren door bezuinigingen op de Rijksdiensten sprake van onderbezetting is geweest. Bij dit alles dient te worden opgemerkt dat Brzo-inspecteurs van de OD Noorzeekanaalgebied (NZKG) ook als Wabo-inspecteur worden ingezet en dat bij de VR's de Brzo-inspecteurs ook adviseur gevaarlijke stoffen ten behoeve van de repressieve dienst en adviseur vergunningverlening ten behoeve van de OD zijn. De bezettingen bij de OD'en en de VR's is gezien de omvang van de teams kwetsbaar bij

langdurige ziekte en pensionering. Het aantrekken van goede nieuwe Brzo-inspecteurs is moeilijk.

**Onderzoeksdeelvraag 2 luidde:** Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig efficiënt dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

**De conclusie ten aanzien van onderzoeksdeelvraag 2 is:** Er wordt tussen de inspectiepartners van het Brzo-toezicht goed samengewerkt. Mede hierdoor is de bereidheid om na te denken over verdere opschaling in het toezicht en/of fusies van diensten weggezaakt. Slechts de formele vorming van zes Brzo-VR's ligt op dit moment voor de hand. Over het algemeen is er sprake van een adequate personele bezetting. De borging van de kwaliteit van handelen is bij de onderzochte diensten onvoldoende, met uitzondering van die bij ISZW/MHC. Een aspect als transparantie inzake de inspectieresultaten speelt in het Brzo-toezicht geen grote rol.

De efficiëntie van het Brzo-toezicht kan ten aanzien van de samenwerking en de bezetting positief worden gewaardeerd. Anderzijds is het gebrek aan borging van de interne kwaliteit van handelen zorgelijk.

#### 4) *Professionaliteit*

**Deelconclusie 13:** Bij de samenwerkende diensten is veel aandacht voor het verwerven van specialistische kennis en benodigde vaardigheden door middel van vooropleidingseisen, interne en externe vervolgopleidingen en training on the job. Bij- en nascholingsprogramma's ontbreken echter, behalve bij ISZW/MHC. De Brzo-inspecties worden over het algemeen door adequaat opgeleide inspecteurs uitgevoerd.

Achtergrond: De onderzochte diensten stellen vergelijkbare eisen aan het niveau en de vooropleiding van nieuwe inspecteurs, namelijk een Hbo-diploma of werk- en denkniveau met een technische en/of chemische afstudeerrichting. Bij ISZW/MHC gaat men een stap verder door ook een diploma Hogere Veiligheidskunde (HVK) of Management of Safety, Health and Environment (MOSHE) te verlangen. Wanneer er hierin bepaalde hiaten bestaan wordt over het algemeen aan aangenomen inspecteurs de mogelijkheid geboden deze alsnog te repareren. Na binnenkomst volgt er dan een intern opleidingstraject gericht op het verder verwerven van algemene kennis, specifieke kennis en vaardigheden. Bij ISZW/MHC wordt dit in een stevig en lang programma vormgegeven. Bij de OD'en bestaan hiervoor geen specifieke programma's, maar zijn opleidingen en studiedagen er op gericht te voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria. De inspecteurs van de VR's worden verplicht de opleiding Specialist Industriële Veiligheid (SIV) van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) te volgen. Onderdeel van de interne opleiding is training on the job, waarin in inspecties wordt meegelopen bij of door een ervaren Brzo-inspecteur. In tegenstelling tot de hierboven beschreven waarborgen voor een adequaat niveau van kennis, deskundigheid en vaardigheden is de aandacht voor bij- en nascholing om dit alles jarenlang op niveau te houden minimaal, behalve bij ISZW/MHC waar zeer recent en programma hiertoe is vastgesteld.

**Onderzoeksdeelvraag 3 luidde:** Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig professioneel dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

**De conclusie ten aanzien van onderzoeksdeelvraag 3 is:** De Brzo-inspecteurs zijn competent door de genoten vooropleiding, de intern en externe vervolgopleidingen en training on the job. Specialistische kennis en vaardigheden zijn aanwezig. Het op peil houden hiervan door middel van bij- en nascholingsprogramma's laat echter te wensen over.

5) *Beantwoording van de onderzoeksvraag*

**De onderzoeksvraag luidde: Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?**

**De conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraag is:** *Het Brzo-toezicht is kwantitatief op orde, maar suboptimaal ten aanzien van de kwaliteit. De effectiviteit van het toezicht laat zich door een gebrek aan inzicht in de bijdrage aan de feitelijke naleving en rapportages met slechts outputgegevens niet goed vaststellen. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in het slagvaardig optreden. Tezamen met het gebrek aan onafhankelijkheid benadeelt dit de effectiviteit. Een goede samenwerking en een adequate bezetting dragen bij aan een goed efficiëntie van het toezicht. Anderzijds benadeelt en een gebrek aan borging van de kwaliteit van het eigen handelen de efficiëntie. Het Brzo-toezicht wordt over het algemeen uitgevoerd door competente inspecteurs.*

6) *Geldigheid van de deelconclusies*

De deelconclusies zijn slechts geldig ten aanzien van de bevindingen zoals die in de vijf onderzochte diensten zijn gedaan. Voor een aantal conclusies geldt echter dat zij een meer algemene geldigheid kunnen hebben omdat door de afspraken in het BRZO+ ten aanzien van methoden, werkwijzen, ed. ook door de andere, niet onderzochte, diensten op dezelfde wijze invulling aan de uitvoering wordt gegeven. Het gaat hierbij met name om de deelconclusies 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 en 10.

7) *Reflectie op de conclusies i.h.k. van probleemstelling en theorie*

Het huidige Brzo-toezicht heeft niet geleid tot een goed inzicht in de mate van compliance die de Brzo-bedrijven bereiken en kent op dit punt dan ook geen afrekenbare doelstellingen. Ook is de bijdrage van toezicht en handhaving op deze mate van compliance niet helder, mede door een gebrek aan outcome informatie. In relatie met het gegeven dat het aantal geconstateerde overtredingen niet daalt en het aantal bedrijven zonder overtredingen niet stijgt (zie de hoofdstukken 1 en 7) vormt dit een blijvend zorgelijke situatie.

Er bestaan door een complex aan factoren twijfels over het vermogen van de overheid om haar toezichthoudende en handhavende rol adequaat te kunnen spelen (zie hoofdstuk 1). Hierbij werden aspecten als versnippering en fragmentatie in het toezicht, bestuurlijke drukte, budgettaire problemen, het vertrouwen op de zelfwerkzaamheid van de bedrijven en een gebrek aan specifieke expertise veelvuldig genoemd.

In het kader van dit onderhavige onderzoek is duidelijk geworden dat bestuurlijke drukte en versnippering/fragmentatie in het afgelopen decennium substantieel zijn afgenomen door de komst van de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's, tezamen met de plaatsing van alle

Brzo-bedrijven onder Provinciaal Bevoegd Gezag. Ook is ten opzichte van de in hoofdstuk 1 behandelde samenwerkingsproblematiek de huidige vormgeving en invulling van de samenwerking een totaal andere, zoals ook uit de interviews blijkt. Dit alles maakt dat er voor verdere stappen in de vermindering van versnippering en fragmentatie (zoals door velen bepleit; zie hoofdstuk 4) thans geen groot draagvlak meer is.

Daarnaast is er de afgelopen jaren een einde gekomen aan de alsmaar krimpende budgetten en is er voor het Brzo-toezicht extra geld vrijgekomen, met name ten behoeve van ISZW. Dit heeft ertoe geleid dat de huidige in te zetten capaciteit over het algemeen adequaat is.

Met name uit de interviews is duidelijk geworden dat er twijfels bestaan over de bereidheid, de motivatie en het vermogen van een deel van de Brzo-bedrijven om tot een voldoende mate van zelfwerkzaamheid te komen. Men vindt dat toezicht nodig blijft en dat uit zich in een toegenomen aandacht voor adequate handhaving wanneer nodig. Overigens bestaan er inzake adequate handhaving nog wel aanzienlijke verschillen tussen diensten en inspecteurs, met name ook in de toepassing van ter beschikking staande handhavingstijlen (zie hoofdstuk 5). Tenslotte wordt er door de samenwerkende toezichthouders veel aandacht besteed aan vooropleidingseisen, in- en externe vervolgopleidingsprogramma's en training on the job. De vereiste specifieke expertise wordt hierdoor adequaat gerealiseerd. Wel is er ten aanzien van bij- en nascholing nog verbetering mogelijk.

De eerder aangehaalde twijfels over het overheidsoptreden zijn hiermee niet volledig weggenomen, maar wel substantieel genuanceerd.

De problematiek ten aanzien van (het gebrek aan) de onafhankelijkheid van het Brzo-toezicht zoals die eerder in de hoofdstukken 1 en 6 werd behandeld blijft onderwerp van discussie. In het onderhavige onderzoek werd duidelijk dat er ten aanzien van de onafhankelijke positie grote verschillen bestaan tussen ISZW, de OD'en en de VR's, maar dat de onafhankelijkheid van bestuur, beleid en politiek bij geen der diensten voor de volle 100% is gegarandeerd. Opmerkelijk is wel dat geen der geïnterviewden significante voorbeelden van inmenging door bestuur, beleid en politiek kon noemen. Daarentegen waren er wel ervaringen met pogingen tot beïnvloeding vanuit de sector.

Ondanks de inzet van diverse verbeterprogramma's, zoals de vorming van het BRZO+, de package deal tussen Rijk, IPO en VNG met de daaruit volgende kwaliteitscriteria en het breed ingezette VTH-beleid door de Provincies (zie de hoofdstukken 1,4 en 7) is het met de interne kwaliteitsborging bij de OD'en en de VR's niet goed gesteld. Slechts bij ISZW/MHC is hier voldoende aandacht voor gezien het al sinds jaar en dag ingevoerde gecertificeerde kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Opmerkelijk hierbij dat de wet voorschrijft dat de besturen van de VR's over een KMS dienen te beschikken, maar dat de onderzochte VR's daarover niet beschikken en daarmee de wet overtreden.



## Hoofdstuk 16

### Aanbevelingen

#### *1) Aanbevelingen op basis van de deelconclusies.*

**Aanbeveling 1** (op basis van deelconclusie 2): Ontwikkel instrumentarium om per bedrijf en voor de gehele sector het nalevingsniveau te kunnen vaststellen en dit in de loop der tijd te kunnen volgen.

Vervolg: Gezien het gegeven dat het BRZO+ (en haar voorgangers) in het verleden op een succesvolle wijze methodiekontwikkeling hebben gerealiseerd ligt het ook nu op de weg van het BRZO+ een project op te starten om tot dit instrumentarium te komen. Dit project zou uit de ter beschikking staande IOV-gelden kunnen worden gefinancierd. Aan het project zouden medewerkers van de samenwerkende diensten kunnen deelnemen en er zou ook versterking kunnen worden gezocht bij de wetenschap of bij andere externe expertise. Het lijkt mij een goede zaak wanneer in dit proces ook wordt gekeken naar het belang van het incorporeren van private, bedrijfsinterne gegevens zoals die bijvoorbeeld vanuit interne audits kunnen worden gedestilleerd.

**Aanbeveling 2** (op basis van deelconclusie 1): Stel een gewenst gemiddeld nalevingsniveau voor de sector vast en formuleer afrekenbare doelen voor het Brzo-toezicht.

Vervolg: Zodra het bovenbedoelde instrumentarium voorhanden is kan het huidige nalevingsniveau voor de sector worden vastgesteld. Het ligt verder op de weg van de betrokken beleidsdepartementen om uiteindelijk via politieke besluitvorming op voorstel van de Staatssecretaris van I&W tot een gewenst nalevingsniveau te komen. Hieruit volgen dan afrekenbare doelstellingen voor het Brzo-toezicht.

**Aanbeveling 3** (op basis van deelconclusie 3): Ontwikkel instrumentarium voor het uitvoeren van effectmetingen en neem in de jaarlijkse monitorrapporten naast de outputgegevens ook deze effectgegevens op.

Vervolg: Ook hier kan net als bij aanbeveling 1 worden gedacht aan een rol voor het BRZO+. Een in te stellen projectgroep kan ook hier de hulp van de wetenschap of andere externe expertise inroepen en tevens in overleg treden met de Inspectieraad en een aantal Rijksinspectiediensten om te bezien of en op welke wijze kan worden aangesloten bij ontwikkelingen en ervaringen van de afgelopen jaren op dit gebied.

De aanbevelingen 1, 2 en 3 zijn thans de belangrijkste aanbevelingen voor een beter Brzo-toezicht, met name ook in onderlinge samenhang. Om aan deze complexe opgaven een adequate start te geven is een gevoel van urgentie om deze omissie in het Brzo-toezicht te willen oplossen vereist. Dit gevoel van urgentie dient voort te komen uit het besef dat de huidige werkwijze het Brzo-toezicht onnodig kwetsbaar maakt.

**Aanbeveling 4** (op basis van deelconclusie 5): Bevorder een uniforme handhavingsstijl (bijvoorbeeld de flexibele beantwoording, omdat daarbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de meerwaarde en professionaliteit van de inspecteurs) en stel daar instructies voor op.

Een handavingsstijlinstructie kan door middel van een werkgroep van het BRZO+ snel worden opgesteld en daarna door het management van de samenwerkende diensten worden bekrachtigd.

**Aanbeveling 5** (op basis van deelconclusie 6): Onderzoek hoe met de ongelijke posities in het inspectieteam ten aanzien van handhavende bevoegdheden moet worden omgegaan.

Vervolg: Het ligt voor de hand hierbij aan te sluiten bij het gegeven dat er een rapport ligt van de evaluatiecommissie Wvr. Dit rapport is aangeboden aan de Minister van J&V. Het departement van J&V zal met beleidsvoorstellen op basis van het rapport gaan komen. Het BRZO+ zou in overleg met het LEC deze aanbeveling aan het departement van J&V kenbaar kunnen maken.

**Aanbeveling 6** (op basis van deelconclusie 7): Onderzoek hoe de onafhankelijke positie van het Brzo-toezicht beter kan worden geborgd en betrek hierbij hoe de positie van de samenwerkende diensten ten aanzien van de onafhankelijkheid op een vergelijkbaar niveau kan worden gebracht.

Vervolg: Er wordt op dit moment volop gediscussieerd over de onafhankelijkheid van het toezicht. Op het niveau van de Rijkstoezichthouders ligt er een evaluatie van de "Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties" voor, liggen er voorstellen van de Inspectieraad, zijn er Kamer moties en wordt er gediscussieerd over de relatie tussen onafhankelijkheid en de Ministeriële verantwoordelijkheid. Op het niveau van de OD'en ligt het rapport van de Commissie van Aartsen inzake de werking van het stelsel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) voor. De Minister van BZK en de Staatssecretaris van I&W zullen inzake de beide aspecten met voorstellen gaan komen. Het lijkt mij goed dat het BRZO+ het departement van BZK ervan op de hoogte stelt dat het voor een effectieve uitvoering van het Brzo-toezicht van belang is dat regelingen ten aanzien van de onafhankelijkheid op elkaar worden afgestemd. Er dient hierbij ook rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van de Brzo-inspecteurs van de VR's.

**Aanbeveling 7** (op basis van deelconclusie 7): Onderzoek hoe de (werk)relatie tussen de Brzo-inspecteurs van de Veiligheidsregio's en de Gedeputeerde van het betreffende provinciale bevoegd gezag kan worden geformaliseerd.

Vervolg: Ook hierbij ligt het voor de hand aan te sluiten bij het vervolgtrajecten zoals die geformuleerd zijn bij de aanbeveling 5 en 6.

De aanbevelingen 5, 6 en 7 hebben onderlinge raakvlakken. Op dit moment worden de diverse discussies over posities, relaties en onafhankelijkheid alleen per bestuurslaag gevoerd. Het is voor het Brzo-toezicht (waarbij de diverse bestuurslagen wettelijk verplicht gezamenlijk opereren) van groot belang dat een en ander in samenhang wordt gezien en opgelost. Er ligt hier een taak voor het BRZO+ om dit voortdurend aan de orde te stellen.

**Aanbeveling 8** (op basis van deelconclusie 10): Formaliseer de in de praktijk gegroeide samenwerkende Veiligheidsregio-landsdelen door de vorming van zes Brzo-Veiligheidsregio's naar analogie met de zes Brzo-Omgevingsdiensten.

Vervolg: Bij het inhoud geven aan aanbeveling 8 kan worden aangesloten bij de inmiddels in diverse landsdelen gegroeide praktijk van het instellen van samenwerkingsverbanden en pools. De gegroeide praktijk moet dan wel worden geformaliseerd. De huidige constructie brengt een bepaalde vorm van onduidelijkheid met zich mee. Er worden thans in de samenwerkingsverbanden en pools immers afspraken gemaakt, beslissingen genomen en capaciteit verdeeld, terwijl de afzonderlijke VR's en hun besturen verantwoordelijk zijn zonder direct zicht op de praktijk te hebben. Aansluiting bij het traject zoals verwoord bij aanbeveling 5 ligt voor de hand.

**Aanbeveling 9** (op basis van deelconclusie 11): Stimuleer het tot stand komen van complete en levende kwaliteitsmanagementsystemen bij de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's.

Vervolg: Het management van de betreffende diensten zou zich aangesproken moeten voelen inzake deze aanbeveling. Zij zouden zich toch niet moeten neerleggen bij het gegeven dat het Brzo-toezicht van bedrijven verlangt door middel van beheerssystemen hun risico's te mitigeren terwijl men het niet nodig vindt de eigen kwaliteit ten aanzien van werkwijzen en processen via een beheerssysteem te borgen of zelfs de eigen wetgeving (Wvr) hiermee bewust overtreedt. Ten aanzien van de OD'en zou kunnen worden aangesloten bij de acties naar aanleiding van het rapport van de Commissie van Aartsen (zie aanbeveling 6). Voor wat betreft de VR's ligt er hier een rol voor de Inspectie J&V en ligt aansluiting bij de acties naar aanleiding van de evaluatiecommissie Wvr voor de hand (zie aanbeveling 5).

**Aanbeveling 10** (op basis van deelconclusie 12): Breng de bezetting in de VR-pool Noord-West op orde.

Vervolg: Management en besturen van de Veiligheidsregio's Amsterdam Amstelland, Gooi- en Vechtstreek, Utrecht, Flevoland, Kennemerland, Zaanstreek Waterland en Noord-Holland Noord zouden zich aangesproken moeten voelen inzake deze aanbeveling om in onderling overleg de capaciteit in orde te brengen. Het ligt voor de hand dat het management van de VR Amsterdam Amstelland gezien de coördinerende rol die hier is belegd hiertoe het voortouw neemt.

**Aanbeveling 11** (op basis van deelconclusie 13): Besteed meer aandacht aan het op peil houden van kennis en vaardigheden bij inspecteurs door middel van bij- en nascholingsprogramma's.

Vervolg: Het BRZO+ zou hierin een coördinerende rol kunnen spelen. De BRZO+-academie zou met voorstellen kunnen komen om op basis van wat er voorligt bij ISZW/MHC tot een gezamenlijk beleid in deze te komen en tot een gezamenlijk uitvoeringsplan. Een gezamenlijk voorstel zou dan aan de deelnemende diensten kunnen worden aangeboden, waarbij financiering uit de IOV-gelden voor de hand ligt.

## *2) Overige aanbevelingen*

**Aanbeveling 12:** Maak als toezichhoudende dienst duidelijk dat de dienst als primaire taak heeft de veiligheid te bevorderen door middel van het brengen van de bedrijven tot compliance aan de wet- en regelgeving in het belang van burgers, werknemers en de gehele samenleving (het publieke belang) en dat andere (vermeende) belangen van de organisatie, van het beleid en van de politiek hieraan te allen tijde ondergeschikt zijn en instrueer en coach

de inspecteurs hierin. Onderdeel hiervan is het signaleren en agenderen van nieuwe risico's, nieuwe (technologische) ontwikkelingen en het suboptimaal uitwerken van beleid en/of wet- en regelgeving. Een ander onderdeel is het onder transparantie ook verstaan het bewust hanteren van openheid inzake doelstellingen, strategieën en belangen en het actief voeren van een open communicatie hierover binnen toezichthoudende diensten, tussen deze diensten en tussen de toezichthouders en de onderhavige bedrijven.

*3) Aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek*

**Aanbeveling 13** (op basis van de beschouwing bij de onderzoeksvraag; hoofdstuk 1, paragraaf 5): Onderzoek de aanname dat het volledig voldoen aan de wet- en regelgeving (compliance) leidt tot de borging van de veiligheidsprestaties van bedrijven.

**Aanbeveling 14** (op basis van de analyse van het conceptueel model; hoofdstuk 14, paragraaf 1): Doe meer onderzoek naar doelstelling, inrichting en vormgeving van overheidsnalevingstoezicht in verband met nieuwe maatschappelijke verhoudingen, veranderende beleidsdoelstellingen en nieuwe wetgevingsconcepten.

**Aanbeveling 15** (op basis van aanbevelingen 1 en 3): Ondersteun praktijkgericht onderzoek naar het ontwerpen en toepassen van instrumentontwikkeling inzake het vaststellen van nalevingsniveaus en het uitvoeren van effectmetingen.

## **DEEL V**

## **BIJLAGEN**



## Bijlage 1

## Overzicht incidenten en ongevallen 1945-heden

Datum	Locatie	Aard	Gevolgen
12-06-1945	Spijk/Delfzijl	Munitie-explosie	7 doden
17-01-1947	Kruitfabriek Muiden	Explosie granatenopslag	17 doden; delen Muiden getroffen door drukgolf
19-04-1947	Metaalwarenfabriek Dordrecht		4 doden, 7 gewonden
06-03-1963	Philips Duphar Amsterdam	Oververhitting reactorvat met 2,4,5-trichloorfenol. Dioxine besmetting	Fabriekshal gesloopt. 106 mensen blootgesteld aan dioxine. 4 doden, 50 gewonden
12-08-1963	Gasdistributiestation Zeist	Explosie van kraakgas. 3 andere tanks gescheurd.	1 dode
15-11-1963	Delta Chemie Vlaardingen	Brand in mengmestopslag. Gifwolk na brand	Wolk trekt over Westland
15-06-1965	Verolme tanker cleaning Botlek/Ronastar	2 zware explosies bij tankreiniging	Schip brak en zonk. 16 doden
20-01-1968	Shell Pernis Raffinaderij	Explosie van gasmengsel uit overdrukventielen en -overlopen. BLEVE in tank. Diverse domino branden en explosies.	2 doden, 85 gewonden. 3 kraakinstallaties, 1 zwavelfabriek en 80 opslagtanks verwoest. In Pernis en Hoogvliet sneuvelen ruiten.
28-02-1968	Shell Pernis Raffinaderij	Explosie koolmonoxide boiler	2 doden
08-03-1968	Sikkens Sassenheim	Brand verfverdunner en bluswater. Verspreiding over fabrieksterrein en dominobranden.	2 gewonden
12-07-1968	Tanker Cleaning Schiedam/Agua Clara	Explosie door vonkvorming	Groot gat in romp schip. Gebouwen zwaar beschadigd. 6 doden, 12 gewonden
12-12-1968	Mobil Oil Raffinaderij Amsterdam/Diana	Explosies	13 doden
20-11-1969	Comos Amsterdam	Explosie kerosinetank	1 gewonde
14-04-1970	Leiden	Lek in chloorgastank	47 gewonden
10-08-1971	Marbon Amsterdam	Explosie lekkage butadieenleiding	9 doden, 22 gewonden. Latexafdeling ingestort.
20-08-1971	Lijm- en gelatinefabriek Delft	Explosie. Brand in ontvettingshal.	1 dode, 8 gewonden. In verre omtrek ruiten gesneuveld.
10-01-1972	Dow Chemical Terneuzen	Explosie natriumhydroxidetank bij laswerkzaamheden	1 dode, 1 gewonde
05-09-1975	Boermanns Roosendaal	Overvullen van benzineopslagtank en explosie	1 dode, 1 gewonde
07-11-1975	DSM Geleen	Explosie na opstarten naftakraker. Breuk in leiding compressie-eenheid. Vrijkomen propaan, butaan en butadieen. Diverse domino-branden.	14 doden, 109 gewonden. Tal van installaties verwoest. Schokgolf over Rijksweg.
12-09-1979	DSM Geleen	Etheenexplosie	1 dode, 2 gewonden
09-09-1983	Kruitfabriek Muiden	Explosie	4 doden
13-06-1983	Akzo Botlek	Explosie etheen	1 dode
07-04-1988	DSM Beek	Polyethyleenplant	

13-12-1988	DSM Botlek	Onderhoud opslagtank hexaancarbonzuur	7 doden, 3 gewonden
17-10-1989	Paktank Botlek	Explosie acrylonitril bij slijpschijfwerkzaamheden	3 doden, 2 gewonden
14-05-1990	Esso Rotterdam	Explosie gastank bij schilderwerkzaamheden	1 dode
14-02-1991	MS Vuurwerk Culemborg	Massa explosie vuurwerk in opslagbunkers	2 doden. Gebouwen tot 5 kilometer in de omtrek zwaar beschadigd.
13-12-1991	DSM Rotterdam	Explosie benzoëzuur bij onderhoudswerkzaamheden	7 doden, 3 gewonden
30-06-1992	Lijnden Haarlemmermeer	Brand en explosie in LPG opslag	
08-07-1992	Cindu Uithoorn	Explosie na run-away reactie	3 doden, 11 gewonden. Diverse domino-branden.
18-09-1993	Labee Langerak	Stofexplosie in bunkerloods	3 doden, 14 gewonden
08-04-1994	Eurofill Zaandam	Brand chemicaliënvat na val van heftruck	1 dode, 7 gewonden
26-07-1994	Quest Naarden	Explosie	1 gewonde
28-02-1996	CMI Rotterdam	Brand in opslagloods	
28-01-1997	Kemira Botlek	Explosie titaantetrachloride bij schoonmaakwerkzaamheden	1 dode, 3 gewonden
03-07-1998	Shell Pernis Raffinaderij	Explosie tank methyl-tert-butylether bij onderhoudswerkzaamheden	1 dode, 14 gewonden
14-10-1999	DSM Geleen	Blauwzuur-emissie	
12-05-2000	ATF Drachten	Brand in opslag klein chemisch afval. Verspreiding PCB's en dioxines over weilanden in de buurt.	124 gewonden
13-05-2000	S.E. Fireworks Enschede	Explosie opslagruimten met vuurwerk.	23 doden, 950 gewonden (omwonenden). Woonwijk weggevaagd. 42 hectare volledig verwoest. 200 woningen verwoest. 1500 woningen en 500 bedrijven zwaar beschadigd. 1250 mensen dakloos. Materiële schade 1 miljard Euro.
13-09-2000	Trobas Dongen	Explosie	2 gewonden
02-07-2001	Hoek Loos Eindhoven	Explosie tijdens vullen tankwagens lachgas	10 gewonden. Ruiten in omgeving gesneuveld.
19-09-2001	BP Amsterdam	Brand	1 gewonde
15-10-2001	Corus Velzen	Brand	2 gewonden
07-11-2002	Total Vlissingen	Brand	3 gewonden
12-12-2002	Kuwait Petroleum Europoort	Explosie en brand gasolie-ontzavelingsfabriek.	1 dode, 1 gewonde
01-04-2003	DSM Geleen	Explosie in zoutoven Melaminefabriek na opstarten.	3 doden, 2 gewonden
04-05-2004	Total Vlissingen	Explosie	3 gewonden
05-08-2004	Diffutherm Bergeijk	Explosie in bithumenopslag en tank teerplasma na oververhitting generator. Brand in fabrieksgebouwen.	4 gewonden
15-03-2005	Perkin-elmer Groningen	Explosie natriumboraat	1 dode, 1 gewonde
31-05-2005	Nederlandse Aardoliemaatschappij Warffum	Explosie in aardgasbehandelingsinstallatie bij laswerkzaamheden.	2 doden, 1 gewonde
23-06-2005	Cerexagri Rotterdam	Explosie zwavelkoolstof	2 gewonden
27-06-2005	Akzo Nobel Base Chemicals Rotterdam	Chlooremissie door corrosie	1 gewonde

17-11-2005	BP Amsterdam	Lekkage benzineopslag door scheef drijvend dak deksel.	
08-03-2006	Nerefco Rotterdam	Explosie	1 gewonde
15/16-03-2006	Corus Staal Velsen	Koolmonoxide emissie door open afsluiter bij opstart gasterugwinningsinstallatie	
30-03-2006	AVR Botlek	Zoutzuurwolk na ontsnapping para-benzotrichloride	Omgeving afgesloten, scheepvaartverkeer stilgelegd. Ademhalingsmoeilijkheden bij omwonenden.
01-04-2006	Shell Chemie Pernis	Butaan/buteen-emissie bij opstart na stop	1 gewonde
17-02-2007	Shell Raffinaderij Pernis	Emissie stookgas bij schoonmaakwerkzaamheden	20 ton vrijgekomen
16-03-2007	Shell Moerdijk	Lekkage propaan in koelwater	
01-06-2007	Total Raffinaderij Nieuwdorp	Emissie iso-pentane door niet functionerende klep	
27-10-2007	LBC Tank terminal Botlek	Emissie divinylbenzeen	4 gewonden
28-11-2008	Vopak Rotterdam	Explosie	2 gewonden
13-02-2009	Kuwait Botlek Raffinaderij	Explosie in ontzwapingsinstallatie en hevige brand na stillegging installatie.	
26-02-2009	Shell Moerdijk	Lekkage vloeibaar ethyleenoxide transportleiding	
15-05-2009	Thermphos Vlissingen	Onderhoud fosforoven; werken in besloten ruimte	2 doden, 1 gewonde
11-07-2009	CP Kelco Nijmegen	Explosie in vacuümbandfilter.	1 dode. Instortgevaar fabriek.
09-04-2010	OCI Nitrogen Geleen	Emissie uit salpeterzuurfabriek na onderhoudsstop	
21-07-2010	Timco plastics Valkenswaard	Brand in kunststofafval	Overslag naar 3 naastgelegen bedrijven. 46 woningen en 2 verzorgingshuizen ontruimd.
05-01-2011	Chemie-pack Moerdijk	Totale bedrijfsbrand.	Zeer grote rookwolk. 20 hulpverleners en 150 andere personen met gezondheidsklachten behandeld in ziekenhuis. De totale kosten worden voorsnog geschat op 71 miljoen Euro. De A16, A17 en N3 tijdelijk afgesloten. Treinverkeer tussen Dordrecht en Lage Zwaluwe tijdelijk stilgelegd. Bewoners werden afgeraden om groenten uit eigen tuin te eten of om veel contact met de grond te hebben vanwege de mogelijke aanwezigheid van schadelijke roetdeeltjes.
08-09-2011	Gate Terminal Rotterdam	Emissie aardgas bij monteren afsluiter	11 ton vrijgekomen
07-11-2011	Dow Chemical Farmsum	Natriumbrand	
21-01-2012	Sabic Geleen	Lekkage kraakgas via koelwater	
27-07-2012	Odfjell Botlek	Butaan- en benzeenemissies. Zeer slechte staat koel- en blusvoorzieningen.	Totale bedrijfssluiting.
02-08-2012	BASF de Meern	Nikkelstof emissie	
18-10-2012	Sabic Geleen	Lekkage koolwaterstofmengsel bij flensverbinding	
05-05-2013	Akzo Botlek	Etheen explosie	1 gewonde

30-06-2013	Euro Tank Amsterdam	Lekkage gasolie uit opslagtank tijdens beladen	
07-10-2013	BASF de Meern	Nikkelstof emissie	
30-12-2013	Shell Pernis	Emissie ethyleenoxide	11,2 ton vrijgekomen
03-06-2014	Shell Moerdijk	Brand en explosies ethylbenzeenreactor.	2 gewonden
06-02-2015	BASF De Meern	Emissie nikkelhoudend stof	
17-11-2015	BP Tankterminal Amsterdam	Lekkage benzine door instortend dak tank	
27-01-2016	Shell Moerdijk	Ethyleenoxide emissie	27 ton vrijgekomen
02-02-2016	Fibrant BV/Chemelot Limburg	Emissie methaan, cyclohexanon en waterstof uit caprolactamfabriek	
18/22-02-2016	Sabic/Chemelot Limburg	Emissie van iso-butaan uit LDPEF-3 fabriek	
22/23-02-2016	Sabic/Chemelot Limburg	Emissie etheen uit HDPEF-fabriek	
12-08-2016	Dupont Dordrecht	Formaldehyde emissie uit Delrin fabriek; falen breekplaat	2730 kg. vrijgekomen
23-08-2016	Shin-Etsu, Botlek	Emissie van vinylchloride door werkzaamheden aan niveaumeter	5,6 ton vinylchloride vrijgekomen
28-12-2016	Sabic/Chemelot Limburg	Brand in kraaksectie Olefins-3-fabriek	1 dode, 1 gewonde
17-05-2017	Shin-Etsu, Pernis	Emissie van vinylchloride door het falen van een breekplaat bij een veerveiligheid	3,6 ton vinylchloride vrijgekomen
29-07-2017	Shell Pernis	Kortsluiting en brand elektrisch schakelstation, shut down deel installaties	
31-07-2017	Shell Pernis	Lekkage leiding alkylatiefabriek, HF/butaan emissie	
21-08-2017	Exxon Mobil Botlek	Brand in fornuis Powerformer fabriek	109,5 ton toluen/xylenen vrijgekomen. Door brand roetneerslag buiten de poort (Nissewaard)
22-03-2018	Shell Pernis Raffinaderij	Steekvlam bij onderhoud waterstoffabriek	2 gewonden
31-05-2018	OCI Nitrogen/Chemelot Limburg	Emissie ammoniak bij opstart	Neergeslagen bij Fibrant BV; 17 werknemers onwel; 12 werknemers ziekenhuisbehandeling; 650 werknemers enkele uren geëvacueerd
01-02-2019	VOPAK Vlissingen	Emissie 1,3-butadieen	
9/10-05-2019	Sabic Geleen	Emissie quencholie	120-150 ton vrijgekomen
03-08-2019	OCI Nitrogen/ Chemelot Limburg	Salpeterzuur emissie bij opstart	Wolk gedreven naar woongebied. Winkelcentrum en weekmarkt gesloten. Ramen/deuren dicht; ventilatie uit.
07-09-2019	ESD-SIC Farmsum	3 Blazers/stofexplosies categorie 5 siliciumcarbide	Steekvlam
24-11-2019	Dow Terneuzen	Benzeenlekkage door corrosie in transportleiding	1500 kg benzeen in Westerschelde

19-12-2019	ESD-SIC Farmsum	Blazer/stofexplosie categorie 5 siliciumcarbide	Steekvlam
31-12-2019	Stolthaven Moerdijk	Vrijkomen fenol	
21-09-2020	Chemelot Limburg	Hexaanlekkage	Snelweg afgesloten; treinverkeer stilgelegd
21-09-2020	Chemelot Limburg/ Waterzuivering Sitech, Stein	Ammoniakemissie	Waterzuivering verontreinigd
15-11-2020	BP Raffinaderij Europoort	HF emissie	2 gewonden
19-03-2021	Nouryon Poly Chemicals, Botlek	Chlooremissie	

**Bijlage 2****Te stellen vragen bij de documentenanalyse**

Aspect	Uitwerking
Expliciet inspectiebeleid	Wordt het publiek belang gediend?
	Worden de naleefniveaus gemeten?
	Zijn er gewenste naleefniveaus geformuleerd?
	Worden er risicoanalyses opgesteld?
	Wordt de toezichtsinzet op basis van de risicoanalyses bepaald?
	Wordt voor een signalerende rol gekozen?
Behalen resultaat	In welke situatie wordt welke handhavingstijl toegepast?
	Hoe wordt getracht het gedrag van de bedrijven te beïnvloeden?
	Hoe wordt de zelfwerkzaamheid bevorderd?
Verantwoording afleggen	Worden resultaten en bereikte effecten gemeten?
	Wordt gemeten op output, outcome of maatschappelijk effect?
Onafhankelijke positie	Hoe is de onafhankelijkheid van het politieke bestuur geregeld?
	Hoe is de onafhankelijkheid van het beleid of andere afdelingen geregeld?
	Hoe wordt de onafhankelijkheid van de sector gegarandeerd?
Samenwerking andere diensten	Vindt er afstemming plaats met andere diensten ten aanzien van het delen van kennis en het uitwisselen van gegevens?
	Wordt er bij de opstelling van werkplannen, het uitvoeren van inspecties en de rapportage van de bevindingen samengewerkt met andere diensten?
	Worden er verdergaande vormen van samenwerking (integratie, fusering, etc.) verkend?
Transparantie	Worden inspectierapporten openbaar gemaakt?
Goede organisatie	Zijn er procesbeschrijvingen vastgesteld?
	Wordt de werkwijze regelmatig geaudit?
	Is er een werkend kwaliteitsmanagementsysteem en is dit gecertificeerd?
	Is het aantal inspecteurs voldoende om de vastgelegde taken en toezichtsinzet te kunnen realiseren?
	Beschikt de dienst over voldoende financiële middelen om de vastgelegde taken en toezichtsinzet te kunnen realiseren?
Professioneel personeel	Welke functie-eisen worden er aan inspecteurs gesteld?
	Is er een adequaat programma voor opleiding, na- en bijscholing?
	Wordt er voor voldoende specialistische kennis in het programma gezorgd?
	Is er in het programma voldoende ruimte voor de training van vaardigheden als flexibiliteit, integriteit, overtuigingskracht, zelfstandige oordeelsvorming en omgevingsbewustzijn?

## Bijlage 3

### Te stellen vragen bij de interviews

#### 1) *Het managementniveau*

Op welke elementen stuurt u in het kader van uw functie en wat is uw opvatting over richting en belang van de volgende elementen?

- Een vastgesteld en openbaar document waarin het te voeren inspectiebeleid is geëxpliciteerd en waarin is aangegeven welk belang met het beleid wordt gediend en of hierbij het publieke belang voorop staat.
- Een signalerende en agenderende rol van de dienst.
- De feitelijke en de gewenste nalevingsniveaus in de sector.
- Risicoanalyses van de sector en/of van de afzonderlijke bedrijven.
- Toezichtsinzet in de sector en in de afzonderlijke bedrijven op basis van nalevingsniveaus en risicoanalyses.
- Strikte handhaving op de naleving van de regels, of onderhandelen met de onder toezicht gestelde, of een situationele aanpak.
- Bevorderen zelfwerkzaamheid en norminternalisatie van de onder toezicht gestelden, of nadruk op strikte regelnaleving door middel van handhaving of situationeel opereren.
- Effectmetingen (output, outcome, maatschappelijk effect).
- Onafhankelijke positie ten opzichte van het politiek verantwoordelijk bestuur, van het beleidsapparaat, van andere afdelingen, van de onder toezicht gestelden.
- Samenwerking met andere inspecterende diensten; verdere integratie.
- Inspectierapporten, resultaten van inspecties en geaggregeerde gegevens daaruit openbaar.
- Procesbeschrijvingen, auditing, kwaliteitsmanagementsysteem, certificatie.
- Bemensing en middelen van de dienst.
- Opleidings-, bijscholings- en nascholingsprogramma, functievereisten voor de inspecteurs.

#### 2) *De inspecteurs*

- Heeft u inzicht in de nalevingsniveaus in de gehele sector en/of in de betrokken bedrijven?
- Heeft u inzicht in de vastgestelde gewenste nalevingsniveaus en wat vindt u daarvan?
- Bent u zelf betrokken geweest bij het opstellen van de risicoanalyses, welke methode is daarbij gebruikt en wat vindt u daarvan?
- Welke handhavingstijl hanteert u en waarom? Doet u dat naar eigen inzicht of bent u daarover geïnstrueerd?
- Past u een strikte regelnaleving toe (inclusief daarbij behorende handhaving) of zet u in op bevordering van de zelfwerkzaamheid en overleg, of schakelt u tussen beide stijlen?
- Hoe rapporteert u over de bereikte resultaten en op welke effecten ligt daarbij de nadruk?

- Werkt u samen met andere inspecterende diensten? Hoe ervaart u dat? Vindt u meer of minder samenwerking nodig? Wat vindt van een eventuele samenbundeling of fusie van diverse diensten?
- Welke procedures en procesbeschrijvingen zijn er voor uw werk? Volgt u deze altijd? Wat vindt u van deze instructies?
- Is er een werkend kwaliteitsmanagementsysteem en draagt u daaraan bij?
- Wat vindt van het geboden opleidingsprogramma? Is het volgen ervan een functie-eis?
- Is er een bij- en nascholingsprogramma voor “zittende” inspecteurs en wat vindt u daarvan?
- Wordt er voldoende aandacht besteed aan benodigde vaardigheden en aanzien van uw taak?

## Bijlage 4

### Lijst van geanalyseerde documenten

#### Hoofdstuk 7

##### *BRZO+*

- Jaarplan 2015 (BRZO+, 2015b)
- Samenwerken in eenheid; samenwerking 2018-2020 (BRZO+, 2017b)
- Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 (BRZO+, 2012b, 2013b, 2014b, 2015c, 2016, 2017a, 2018, 2019, 2020, 2021)
- Rapportage Belanghebbendeventredensonderzoek (BTO) 2007, 2011, 2014 (BRZO+, 2008, 2012a, 2015a)
- Toezichtmodel (BRZO+, 2006b)
- Landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 (BRZO+, 2013a)
- Handreiking voor het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999 (BRZO+, 2014a)
- Procedure openbaarmaking samenvatting 2014 (BRZO+, 2014c)

##### *Ministerie I&W*

- Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 (Ministerie I&W, 2014b, 2015, 2016c, 2017c, 2018c, 2019d, 2020f)
- Aanbiedingsbrief aan 2<sup>e</sup> Kamer Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 (Ministerie I&W, 2016a, 2017a, 2018a, 2019a, 2020a, 2021a)
- Rapportenbundel behorend bij Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 (Ministerie I&W, 2016b, 2017b, 2018b, 2019c, 2020e, 2021c)

#### Hoofdstuk 8

##### *Inspectie SZW (ISZW)*

- Organogram ISZW
- Organogram programma bedrijven met gevaarlijke stoffen
- Jaarverslag 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 (Inspectie SZW, 2012b, 2013c, 2014b, 2015c, 2016b, 2017b, 2018c, 2019b, 2020c)
- Meerjarenplan 2013-2014, 2015-2018, 2019-2022 (Inspectie SZW, 2012c, 2014c, 2018d)
- Jaarplan 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 (Inspectie SZW, 2012a, 2013b, 2014a, 2015b, 2016a, 2017a, 2018b, 2019a, 2020b)
- Inspectiebrede Risicoanalyse 3.0 (2013), 4.0 (2018) (Inspectie SZW, 2013a, 2018a)
- Beleidsregel Handhavings- en Sanctioneringsbesluit Brzo '15 onderdeel Arbeidsomstandighedenwet (Inspectie SZW, 2015a)
- Handhavingsbeleid ISZW t.a.v. Brzo'15 (Inspectie SZW, 2020a)

- Opleidingsplan MHC 2020-2022 (Inspectie SZW, 2019c)
- Opleidingsplan 2020-2021 nieuwe MHC-inspecteurs, instroom september 2020 (Inspectie SZW, 2020d)
- Jaarplan Programma BmGS 2020 (Inspectie SZW, 2019d)

#### *Ministerie SZW*

- Kamerbrief onderzoek capaciteit ISZW, 2016 (Ministerie van SZW, 2016)

#### *Ministerie BZK, algemene bestuursdienst*

- Werken met effect, onderzoek naar de capaciteit van ISZW, 2016 (Ministerie BZK, 2016)

#### *Ministerie Algemene Zaken*

- Minister-President, Regeling houdende de vaststelling van de aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, 2015 (Ministerie van Algemene Zaken, 2015)

#### *Inspectieraad*

- De aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, 2017 (Inspectieraad, 2017a)

## **Hoofdstuk 9**

### *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG)*

- Organogram OD NZKG
- Meerjarenbegroting 2019-2022, 2020-2023 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018e, 2019b)
- Eindrapportage 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, Jaarverslag en –rekening (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2015, 2016b, 2017, 2018b, 2019a)
- Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016c)
- Mandaatregeling Provincie Noord-Holland Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018d)
- Hoe om te gaan met het mandaat? Uitgangspunten en algemene instructie (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016d)
- Besturingsfilosofie 2016 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2016a)
- Organisatieverordening 2018 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018f)
- Rapportage 1-meting kwaliteitscriteria 2.1, generieke deskundigheid (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018g)
- Koersen op de toekomst; visie op weg naar 2025 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018c)
- Bestuurlijke samenvatting regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid 2019-2022 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018a)

- Vergunningverlening, toezicht en handhaving; bestuurlijk referentiekader regionale VTH-strategie 2019-2022 (Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 2018h)

## Hoofdstuk 10

### *Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)*

- Organogram OD MWB
- Beleidsmatige en financiële kaders voor de begrotingen 2016 en 2017 en de meerjarenramingen t/m 2020; Begroting 2017 en meerjarenbegroting 2018-2020; Begroting 2019 en meerjarenbegroting 2020-2022; Begroting 2020 en meerjarenbegroting 2021-2023 (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2015, 2016a, 2018a, 2019b)
- Jaarstukken 2015, 2016, 2017, 2018 (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2016b, 2017a, 2018c, 2019d)
- Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2018b)
- Mandaatbesluit OMWB (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019f)
- Organisatieverordening OMWB (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2017b)
- Jaarprogramma 2019 Brzo en RIE-4 (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019c)
- Jaarverslag 2018 Brzo (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019e)
- Notitie Zorgdossiers Brzo (Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, 2019g)

## Hoofdstuk 11

### *Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ)*

- Organogram VR ZHZ
- Jaarverslag 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2016b, 2017, 2018b, 2019a, 2020)
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid 2018 (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2018a)
- Regionaal Risicoprofiel (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2019b)
- Beleidsplan 2017-2020 (Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid, 2016a)

### *Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO / Instituut Fysieke Veiligheid*

- Landelijk modelbeleid aanwijzing bedrijfsbrandweren (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018b)
- Werkwijze bedrijfsbrandweren 2019 (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019b)
- Handhavingsbeleid Veiligheidsregio's Industriële Veiligheid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a)

- Bevoegdheden van de toezichhouder Industriële Veiligheid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019a)

#### *Veiligheidsregio's Zuid-West*

- Projectopdracht Opleiding en Bijscholing Industriële Veiligheid Zuidwest (Veiligheidsregio's Zuid-West, 2020b)
- Bijscholingsprogramma medewerkers Industriële Veiligheid 2020-2022 (Veiligheidsregio's Zuid-West, 2020a)

#### *Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's*

- Evaluatie Wet veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020)

## **Hoofdstuk 12**

#### *Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VRAA)*

- Organogram Brandweer Amsterdam Amstelland
- Jaarverslag en jaarrekening 2017, 2018 (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018a, 2019a)
- Ontwerp-programmabegroting 2019 en actualisatie 2018, ontwerp-programmabegroting 2020 en actualisatie 2019 (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2018b, 2019b)
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 2015 (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015b)
- Regionaal Risicoprofiel (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2017)
- Beleidsplan 2016-2019 (Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland, 2015a)

#### *Landelijk Expertisecentrum Brandweer BRZO / Instituut Fysieke Veiligheid*

- Landelijk modelbeleid aanwijzing bedrijfsbrandweren (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018b)
- Werkwijzer Bedrijfsbrandweren 2019 (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019b)
- Handhavingsbeleid Veiligheidsregio's Industriële Veiligheid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2018a)
- Bevoegdheden van de toezichhouder Industriële Veiligheid (Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO, 2019a)

#### *Veiligheidsregio's Noord-West*

- Handhavingsbeleid Industriële Veiligheid Veiligheidsregio's Noord-West 2018-2021 (Veiligheidsregio's Noord-West, 2018)

*Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's*

- Evaluatie Wet veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg (Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's, 2020)

**Bijlage 5****Lijst van geïnterviewde personen***Inspectie SZW*

- ing. J.H.M. Limpens, inspecteur Procesveiligheid/BRZO (regio Zuid)
- ing. R.C. Janssen, inspecteur Procesveiligheid/BRZO (regio Zuidwest)
- ir. W. Hendriksen, inspecteur Procesveiligheid/BRZO (regio Noordoost)
- ing. C. de Deckere, projectleider inspecties Procesveiligheid/BRZO (regio Zuidwest)
- ing. C.M.J.E. Kottier-Ensink, projectleider BRZO-ontwikkelingen
- ing. L.M. van Tatenhove, hoofd vakgroep MHC
- R. van Dort, specialist Procesveiligheid inspectiebreed kenniscentrum ISZW
- ing. G. Massom, Programmamanager BmGS
- drs. H.N. de Groot, Directeur Toezicht ISZW
- mr. M.J. Kuipers, Inspecteur-Generaal ISZW

*Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied*

- ing. P.A. Bentvelsen, Brzo-inspecteur
- M.R. Flaman, inspecteur Intensieve Handhaving
- B.J.J. Hendriks, Coördinator Brzo-inspecties
- ing. R. Koelemij-Stokhof, teammanager T&H taskforce/BRZO
- mr. M. Bakker, adjunct-directeur Toezicht en Handhaving

*Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant*

- ing. J.H.H. Vankan, Brzo-inspecteur OMWB
- P.L.M. Wetzels, Brzo-coördinator en -inspecteur OMWB
- ing. O.H.E. Verhappen, Brzo-coördinator en – inspecteur OMWB
- ing. M.A.W.M. Ooms, MSHE, Teammanager Toezicht Industrie en MKB OMWB
- N. van Mourik, MPa, directeur Omgevingsdienst OMWB

*Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*

- J.N. Zondervan, adviseur industriële veiligheid, VRZHZ
- ir. R.C. Aldewereld, adviseur industriële Veiligheid, VRZHZ
- ing. G.J.W. Visser, afdelingshoofd Risicobeheersing, VRZHZ
- ing. H. van Wetten, Regionaal Coördinator Brzo Zuid-West, VRR

*Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland*

- Y.M.F. Gaudouen, adviseur industriële veiligheid, VR AA
- ing. R.G.E. Mensink, Brzo-inspecteur VR Flevoland (gedetacheerd bij VR AA)
- N.A. Gret, Coördinator Expertise Risicobeheersing Noord-West
- T. Van Lieshout, directeur VR AA

## Nadere informatie over de interviews

Geïnterviewde <sup>171</sup>	Datum	Organisatie	Omstandigheden <sup>172</sup>
1	25-11-2019	ISZW	
2	27-11-2019	ISZW	
3	29-11-2019	ISZW	
4	05-12-2019	ISZW	
5	11-12-2019	ISZW	
6	15-01-2020	ISZW	
7	15-01-2020	ISZW	
8	16-01-2020	ISZW	
9	30-01-2020	ISZW	
10	06-02-2020	ISZW	
11	12-05-2020	ODNZKG	Online
12	14-05-2020	ODNZKG	Online
13	18-05-2020	ODNZKG	Online
14	20-05-2020	ODNZKG	Online
15	05-06-2020	ODNZKG	Online
16	26-05-2020	OMWB	Online
17	28-05-2020	OMWB	Online
18	08-06-2020	OMWB	Online
19	10-06-2020	OMWB	Online
20	12-06-2020	OMWB	
21	23-07-2020	VRZHZ	
22	23-07-2020	VRZHZ	
23	24-08-2020	VRZHZ	
24	26-08-2020	VRZHZ	
25	03-08-2020	VRAA	
26	10-09-2020	VRAA	
27	14-09-2020	VRAA	
28	16-09-2020	VRAA	

Tabel 6 Nadere informatie over de interviews

---

<sup>171</sup> Volgorde in deze tabel is niet dezelfde als op pagina 202

<sup>172</sup> Door de gevolgen van de Covid-19 pandemie moesten een aantal interviews noodgedwongen online plaatsvinden

## Bijlage 6

### Overzicht binnengekomen reacties

#### 1) *Reactie 10 geïnterviewden ISZW/MHC*

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw voorlopige dissertatieteksten. Wij, de door u geïnterviewde functionarissen van Inspectie SZW, hebben gezamenlijk onderstaande reactie opgesteld n.a.v. uw reviewverzoek.

Allereerst onze complimenten voor de heldere en prettig leesbare teksten van uw dissertatie. Naar de nu nog niet opgenomen hoofdstukken eindconclusies en aanbevelingen zijn wij benieuwd. Specifiek ook naar uw aanbevelingen over hoe de Brzo-inspectiediensten de outcome (maatschappelijke effecten van ons toezicht) verder vorm kunnen geven.

Los hiervan volgen onderstaand enkele op- en aanmerkingen op de teksten:

- Ten aanzien van het geschetste beeld over het (matrix) organisatiemodel Inspectie SZW onderstaand een bijgesteld beeld: De vakgroep MHC heeft als twee primaire taken; 1) de personele zorg voor de MHC-inspecteurs en 2) het leveren van goed opgeleide en vaardige inspecteurs die inzetbaar zijn in het project Procesveiligheid van het programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen (BmGS). Dit is binnen het beschreven ISO-9001 gecertificeerde KMS-systeem ook geborgd met een zogeheten Service Level Agreement. Het programma BmGS staat onder leiding van een programmamanager welke verantwoordelijk is voor onder meer het uitvoeren van het Brzo-toezicht in de breedste zin, alsmede de samenwerking in Brzo+ verband. De inspecteurs Procesveiligheid/BRZO zijn geografisch ingedeeld in (vier) teams onder leiding van projectleiders Inspecties Procesveiligheid/BRZO. Daarnaast zijn coördinerende projectleiders Uitvoering Procesveiligheid en BRZO Ontwikkelingen actief. Alle projectleiders rapporteren aan de Programmamanager BmGS. Kortom de vakgroep MHC levert vakkundige inspecteurs aan het project Procesveiligheid/Brzo van het programma BmGS en het programma is verantwoordelijk voor het toezicht en de in het programmawerkplan gestelde doelstellingen hierop (overgenomen).
- M.b.t. de kennisinfrastructuur in hoofdstuk 8 wordt opgemerkt dat naast de genoemde senior-inspecteurs er t.b.v. het programma BmGS twee specialisten van het Inspectiebreed Kenniscentrum (IKC) dedicated toegewezen aan het domein procesveiligheid. Zij werken nauw samen met (senior-)inspecteurs en projectleiders uit het programma BmGS. Ter toelichting op het IKC: zij houdt en brengt alle specialistische inhoudelijke kennis op niveau ten behoeve van enerzijds strategische programmering en beleidsontwikkeling en anderzijds operationele ondersteuning van programma's. Dit kenniscentrum is bedoeld voor het concentreren van schaarse kennis die anders te zeer over de programma's wordt versnipperd of verloren raakt als op een bepaald kennisdomein geen programma's operationeel zijn. Het centrum opereert inspectiebreed, werkt daartoe nauw samen met andere Inspectie onderdelen. De specialisten van het kenniscentrum hebben als kerntaak het verzamelen, overdragen en actueel houden van kennis over specialistische kennisgebieden ten behoeve van de programma's, zoals kennis over gezondheids- en veiligheidsrisico's en risico's op het terrein van eerlijk werken. De specialisten hebben een belangrijke rol in het opleiden

van medewerkers van de Inspectie en in de toetsing van wettelijke en overig instrumentarium op de vereiste stand van de wetenschap en professionele dienstverlening. Zij vertalen beleid, signalen en stand der techniek in handzame inspectietools en vervullen voor de inspecteurs de functie van helpdesk. Ook worden ze betrokken bij beleidsontwikkeling en de risicoanalyses. Specialisten borgen de valide en actuele kennis in de kennisbank. Allocatie van specialisten naar de diverse werkzaamheden vindt plaats op basis van geprioriteerde aandachtsgebieden (overgenomen).

- Op verschillende plaatsen geeft u aan dat conform het Brzo 2015 ISZW, OD'en en VR's verplicht zijn gezamenlijke inspecties uit te voeren. Ondanks dat in de uitvoeringspraktijk de hiervoor genoemde diensten in Nederland inderdaad gezamenlijke Brzo-inspecties uitvoeren, is dit o.b.v. van het Brzo 2015 geen verplichting. Meer correct is dat Brzo 2015 afgestemd toezicht voorschrijft. In Europees verband bekeken is de Nederlandse gezamenlijke uitvoering van Brzo-inspecties uniek te noemen, doch niet per definitie verplicht (overgenomen).
- Voor het naleefgedrag van bedrijven en daarmee afgeleid ook het effect van ons toezicht beschikken we in Brzo+ verband sedert ca. 5 jaar over de "Ranking van de Veiligheidsprestaties Brzo-bedrijven". Dit vertrouwelijke inspectie-interne instrument brengt de prestaties van de Brzo-bedrijven in beeld d.m.v. scores die na iedere Brzo-inspectie door inspecteurs van deelnemende diensten gegeven worden op de thema's Techniek, Systeem en Cultuur. Voor het zo objectief mogelijk inschatten van de cultuur aspecten is door TNO een gevalideerd instrument ontwikkeld. Voor het duiden van de mate waarin het "Systeem" functioneert is het sinds lange tijd bestaande NIM toezichtsmodel voorhanden om het functioneren van de onderscheidenlijke zeven VBS-elementen te duiden. Voor "Techniek" geven de inspecteurs na een inspectie een duiding aan de mate waarin de installaties/hardware betrouwbaar is en betrouwbaar wordt gehouden. Dit "Rankingsmodel" maakt analyses mogelijk per bedrijf of groep bedrijven van het naleefgedrag en het effect van ons toezicht. Hierop zijn in het programmawerkplan Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen ook doelstellingen geformuleerd. Bovendien wordt de Ranking Veiligheidsprestaties ook gebruikt voor het vaststellen van de toezichtslast (per bedrijf) (overgenomen).
- Ondanks uw inschatting dat de doelstelling >90% deelname van Inspectie SZW aan Brzo-inspecties in 2020 onhaalbaar leek, heeft Inspectie SZW in 2020 aan 95% van de Brzo-inspectie deelgenomen. Dit kon mogelijk worden gemaakt door de forse uitbreiding aan MHC-inspecteurs vanaf 2018, die in 2020 geheel of gedeeltelijk inzetbaar waren, in combinatie met een gerichte inspectieaanpak (overgenomen).
- De in hoofdstuk 13 voor ISZW/MHC genoemde concept-plannen voor bij- en nascholingsprogramma's voor nieuwe en zittende inspecteurs zijn inmiddels vastgesteld, geïmplementeerd en in uitvoering (waarvan akte).
- In het licht van het thema 'Transparantie' is u tijdens de interviews blijkbaar een wisselend beeld geschetst van het aantal raadplegingen van openbare inspectie informatie Brzo toezicht. Om dit te objectiveren is bij de beheerder van de website (Brzo+ bureau) nagegaan hoeveel raadplegingen er daadwerkelijk zijn geweest. In heel het jaar 2020 is 14.694 maal een pdf (met openbare inspectie-informatie op bedrijfsniveau n.a.v. Brzo-inspectie) geopend door bezoekers aan de website (waarvan akte).
- In het licht van de AVG geven we u in overweging de persoonsnamen van geïnterviewden weg te laten in de bijlagen en om alleen functiebenamingen en diensten te vermelden (niet overgenomen gezien de gemaakte afspraken; weergegeven meningen zijn niet herleidbaar tot personen).

Ten aanzien van het effect van de Brzo-regelgeving en het toezicht hierop wil ik u nog de volgende overdenking meegeven: In de 20 jaar dat Brzo-regelgeving van kracht is, is gewerkt aan verbetering van het toezicht. Het meten van (het bereikte) maatschappelijk effect van dit toezicht is zeker geen eenvoudige opgave, gezien het begrip veiligheid vele parameters kent. De naleving (aantal overtredingen/incidenten per jaar) lijkt ons geen antwoord te geven op de veiligheidssituatie van een Brzo-bedrijf alsmede het bereikte maatschappelijke effect. Dit mede omdat we ieder jaar op andere thema's en installaties inspecteren (met een cyclus van 5 jaar). Het redelijke constante aantal overtredingen per jaar kan verband houden met ook het feit dat we professioneler worden in ons toezicht en stringenter zijn gaan handhaven, maar ook met nog zoveel andere factoren.

Diverse maatschappelijke actoren (bijvoorbeeld politiek of burgers) zouden graag de vraag beantwoord willen zien: "Hoe veilig is dit bedrijf?", of, "Is dit bedrijf veilig?". Zoals u en ik weten: deze vraag zal nooit 100% ultiem beantwoord kunnen worden. Bij veiligheid speelt altijd een rest risico.

Ik ben ervan overtuigd dat 20 jaar wetgeving voor en toezicht op Brzo-bedrijven in Nederland, los van de vraag of het nog beter kan en of we ooit goed de effecten kunnen meten, dit enorm van betekenis is geweest voor het huidige bereikte veiligheidsniveau. Dat laatste krijgen we ook terug van bedrijven (waarvan akte).

Wij wensen u veel succes met de afronding van uw studie. Het was een genoegen u in dit kader te spreken en we zien uit naar uw definitieve rapport. Erg benieuwd zijn we naar uw eindconclusie(s) op de centrale onderzoeksvraag en de aanbevelingen.

## 2) *Reactie management OD NZKG*

In algemene zin zijn er geen opmerkingen ten aanzien van het (systeem) beschrijvend gedeelte. Ten aanzien van de weergave van de interviews is niet duidelijk waarom niet gekozen is voor bijvoorbeeld een samenvatting hiervan, maar op onderdelen zelfs citaten worden aangehaald. Met name met bij dat laatste plaatsen wij een kritische kanttekening, omdat met het aanhalen van citaten er een beeld kan ontstaan of er sprake is van een OD brede opvatting. Dit laatste is absoluut niet het geval, sterker, sommige citaten worden niet herkend. Een nuancering op dit punt wordt dan ook op prijs gesteld (verwijzingen naar specifieke interviews opgenomen).

Paragraaf 3.1.1 laatste alinea hierin wordt ingaan in de reactie op de missie van de organisatie, hierbij worden tal van vragen opgeroepen. De missie is door de directie van de OD weloverwogen vastgesteld, het past dan niet op basis van een enkele opmerking een beeld van twijfel neer te zetten over de reikwijdte en de haalbaarheid van missie. Ook vanuit wetenschappelijk perspectief is dit te beperkt (waarvan akte).

Paragraaf 3.1.2 wordt de opmerking weergegeven dat inspecteurs voor zichzelf werken, dit wordt vanuit de organisatie niet herkend. Informatie wordt zowel in BRZO verband als in het team gedeeld. Deze opmerking is niet representatief voor de werkwijze (overgenomen).

Paragraaf 3.1.3. van bedrijven wordt ook een basisbeeld opgesteld waarin de situatie van het bedrijf in kaart is gebracht, die ook input vormt voor de voeding van het risico gestuurd werken. De opmerking dat risico gestuurd werken "als schamplap" wordt gebruikt, kan niet op basis van een opmerking worden weergegeven, het overigens ook niet juist en doet geen recht aan het risicomodel. De keerzijde is dat er een heel ander model van toezicht nodig (24 uur) is. Risico toezicht moet wel in het geheel van informatie worden beschouwd, zoals check op logboeken en registratie opslag etc. (waarvan akte).

Paragraaf 3.14 signalering naar andere domeinen vindt wel degelijk plaats, wordt in en tussen teams besproken (overgenomen).

Paragraaf 3.1.5. gerefereerd wordt aan conflictmijding dit wordt niet herkend en kan ook niet op basis van een uitspraak worden geconcludeerd (verwijzing naar specifiek interview opgenomen).

Paragraaf 3.1.7 Passage over output en outcome is niet duidelijk. Output gaat over resultaten een dimensionaal. Outcome richt zich op het effect van de inspanningen. Die twee kunnen en moeten naast elkaar bestaan, hier zit geen waardering in en is ook sterk afhankelijk van het onderliggende doel. Context aanpassen (context nader verklaard).

Tot zover onze reactie. Wij gaan ervan uit dat je de opmerking kunt gebruiken en verwerkt. Heel succes bij de volgende fase.

### 3) *Reactie inspecteur ISZW/MHC*

Ik kan zien dat je het afgelopen jaar veel tijd aan het promotieonderzoek hebt besteed, er staat inmiddels veel op papier. Bij het lezen van je conceptrapport heb ik me voornamelijk beperkt tot H7 en H8. Allereerst wil ik je complimenteren met het resultaat tot dusver. Je hebt jouw onderwerp breed aangevlogen en ook de nodige diepgang hierin aangebracht. De beschrijvingen in H7 en H8 komen grotendeels overeen met mijn ervaringen met MHC. In de bijlage (in het tekstdocument met de functie “wijzigingen bijhouden” aangegeven tekstuele suggesties; hier niet opgenomen) vind je mijn op-/aanmerkingen met een aantal suggesties voor aanpassing. Uiteraard ben je vrij om te bepalen of je hier gebruik van wilt maken. Ik denk dat mijn opmerkingen voor zich spreken.

Rest mij jou heel veel succes te wensen met jouw promotieonderzoek en de afronding hiervan. Ik ben benieuwd naar het uiteindelijk resultaat van jouw onderzoek in de vorm van het proefschrift.

### 4) *Reactie inspecteur OD NZKG*

Ik heb, zoals je verzoekt, de hoofdstukken 7 en 9 doorgenomen. Het ziet er goed gedocumenteerd uit en geeft, wat mij betreft, een juiste weergave van het gesprek dat ik met jou had. Succes met de afronding van het stuk!

### 5) *Reacties geïnterviewden OD MWB*

- Heb nu het gedeelte globaal doorgelezen waarvan ik iets zou kunnen vinden en ik heb verder geen opmerkingen of aanvullingen.
- Ik heb het rapport gelezen, met name de hoofdstukken 7 en vooral 10. Hoofdstuk 10 gaat over de OMWB. Ik kan mij wel vinden in de inhoud.
- Amai een heel lijvig document, met zeer nuttige info verzameld in één document. Hier en daar heb ik een opmerking toegevoegd (in het tekstdocument met de functie “wijzigingen bijhouden” aangegeven tekstuele suggesties; hier niet opgenomen).
- Wat mij betreft dekt het de lading goed en geeft het goed weer hoe wij werken en hoe we tegen zaken aan kijken.
- Je hebt een uitgebreid maar goed leesbaar promotieonderzoek geschreven. Het geeft een mooi beeld van de ontwikkelingen omtrent de uitvoering van het BRZO en hoe we zijn gekomen waar we nu staan. Ik wens je veel succes met de afronding.

6) *Reactie 3 geïnterviewden VR ZHZ*

- Ten aanzien van het artikel (deel ZHZ) heb ik geen opmerkingen. Wat mij betreft is het prima verwoord.
- Ik heb een aantal hoofdstukken met interesse gelezen, mooi hoe er een beschouwing ontstaat op de feitelijke gang van zaken binnen de Brzo-wereld. Ik heb geen opmerkingen t.a.v. de teksten en houd me graag aanbevolen voor een kopie van je definitieve rapport.
- Ik heb geen opmerkingen.

7) *Reactie 3 geïnterviewden VR AA*

- Ik ben eigenlijk vooral benieuwd naar hoofdstuk 15, maar begrijp dat je daar nog aan moet sleutelen? Want vorige keer over de nieuwe convenanten voor BRZO+ gesproken en die gaat allemaal niet helpen het beter te maken. Een frisse blik op het geheel is welkom. Daar hou ik mij graag voor aanbevolen, althans als dat in h15 komt.
- Ik zie een gedegen onderzoek en vertrouw erop dat je de zaken juist hebt verwoord. Er vallen me ook een aantal leerpunten op voor onze organisatie. Dank daarvoor, dat kan ons helpen verder te professionaliseren. Ik ontvang graag het definitieve exemplaar wanneer deze gereed is. Heel veel succes met de afronding.
- Een mooi onderzoek zoals je het verwoord hebt. Bijgaand mijn opmerkingen t.a.v. hoofdstuk zeven en twaalf, alsmede enkele algemene opmerkingen (in het tekstdocument met de functie “wijzigingen bijhouden” aangegeven suggesties; hier niet opgenomen).

## Lijst van gebruikte figuren

Figuur 1	Aantal Nederlandse MARS-meldingen 2010 t/m 2020	Pag. 38
Figuur 2	Verloop LTIR 2014-2020	Pag. 42
Figuur 3	Verloop LOPCR/PSER 2014-2020	Pag. 42
Figuur 4	Onderdelen van de onderzoeksopzet	Pag. 53
Figuur 5	Onderzoeksmodel	Pag. 55
Figuur 6	Onderzoeksschema	Pag. 58
Figuur 7	Systeemtoezicht	Pag. 79
Figuur 8	Handhavingspiramide	Pag. 85
Figuur 9	Context begrippen effectiviteit en efficiëntie	Pag. 90
Figuur 10	Organogram ISZW	Pag. 115
Figuur 11	Organogram Programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen	Pag. 116
Figuur 12	Organogram OD NZKG	Pag. 134
Figuur 13	Organogram OD MWB	Pag. 148
Figuur 14	Organogram VR ZHZ	Pag. 162
Figuur 15	Organogram VR AA	Pag. 174

**Lijst van gebruikte tabellen**

Tabel 1	Overzicht bepalingen Seveso-richtlijn	Pag. 63
Tabel 2	Definities Toezicht en handhaving	Pag. 74
Tabel 3	Conceptueel model voor goed toezicht	Pag. 98
Tabel 4	Opleggen sancties per categorie	Pag. 112
Tabel 5	Realisatiecijfers	Pag. 113
Tabel 6	Nadere informatie over de interviews	Pag. 231

## Lijst met gebruikte afkortingen

AB	Algemeen Bestuur
AGS	Adviesraad Gevaarlijke Stoffen
AI	Arbeidsinspectie
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
ARBO	Arbeidsomstandigheden
ATEX	Atmosphères Explosives
AWb	Algemene Wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BmGS	Programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen
BNP	Bruto Nationaal Product
BOA	Bijzonder Opsporings Ambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BRZO+	Het samenwerkingsverband van de overheidstoezichthouders die specifiek toezicht houden op de veiligheid van bedrijven die onder de werking van het Brzo vallen
BTO	Belanghebbenden Tevredenheidsonderzoek
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
CI	Certificerende Instelling
DB	Dagelijks Bestuur
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DNA	Desoxyribonucleïnezuur
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
FP	Functioneel Parket
GHOR	Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio
GIR	Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte
GS	College van Gedeputeerde Staten
GR	Groepsrisico
GUK	Gemeenschappelijk Uitvoeringskader
HAZOP	Hazard and Operability Study
Hbo	Hoger beroepsonderwijs
HRM	Human Resource Management
HVK	Hogere Veiligheidskunde
ICCA	International Council of Chemical Associates
ICF	Inspectie Control Framework
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IFV	Instituut Fysieke Veiligheid
IG	Inspecteur-Generaal
IGW	Informatie gestuurd Werken
IJ&V	Inspectie Justitie en Veiligheid
IKC	Inspectiebreed Kenniscentrum
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu

INK	Instituut Nederlandse Kwaliteitszorg
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IOV	Project Impuls Omgevingsveiligheid
IPO	Interprovinciaal Overleg
IRA	Inspectiebrede Risico Analyse
ISO	International Standard Organization
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IVROM	Inspectie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IWI	Inspectie Werk en Inkomen
J&V	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMS	Kwaliteitsmanagementsysteem
KvoT	Kaderstellende visie op Toezicht
LBR	Landelijke Benadering Risicobedrijven
LEC	Landelijk Expertise Centrum
LOPCR	Loss of Primary Containment Rate
LPG	Liquefied Petroleum Gas (mengsel van propaan en butaan)
LTIR	Lost Time Injury Rate
MARS	Major Accident Reporting System
MDW	Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
MHC	Major Hazard Control
MIP	Meerjaren Inspectie Programma
MJA	Meerjarenagenda
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MOSHE	Management of Safety Health and Environment
MTO	Medewerkers Tevredenheidsonderzoek
MvT	Memorie van Toelichting
NCW	Nederlands Christelijk Werkgeversverbond
NEA	Vereniging van Geur- en Smaakstoffenfabrikanten
NEN	Nederlandse Norm
NIM	Nieuwe Inspectie Methodiek
NNI	Nederlands Normalisatie Instituut
NPM	New Public Management
NRB	Nationale Risicobeoordeling
NRK	Federatie Nederlandse Rubber- en Kunststoffindustrie
NTA	Nederlandse Technische Afspraak
OD	Omgevingsdienst
ODNZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
OECD	Organization of Economic Cooperation and Development
OM	Openbaar Ministerie
OMA	Omgevingsanalyse
OMWB	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
OZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
PAO	Project Andere Overheid
Pbzo	Preventiebeleid zware ongevallen
PGS	Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen
PHOV	Post Hoger Onderwijs Veiligheidskunde
POP	Persoonlijk Ontwikkel Plan

PR	Plaatsgebonden Risico
PS	Provinciale Staten
PSER	Process Safety Event Rate
PV	Proces-verbaal
RBP	Rampenbestrijdingsplan
Revi	Regeling externe veiligheid inrichtingen
RI&E	Risico-inventarisatie en -evaluatie
RIVM	Rijksinstituut voor Veiligheid en Milieu
RLI	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
Mrzo	Regeling risico's zware ongevallen
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RvA	Raad voor de Accreditatie
RvS	Raad van State
RWS	Rijkswaterstaat
SAQ	Self Assessment Questionnaire
SDN	Safety Delta Nederland
SG	Secretaris-Generaal
SIOD	Sociale Informatie- en Opsporings Dienst
SIV	Specialist Industriële Veiligheid
SMT	Safety Maturity Tool
SMV	Stichting Maatschappij en Veiligheid
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TZM	Toezichtmodel
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VI	Vrom-inspectie
VHCP	Verbond van Handelaren in Chemische Producten
VNCI	Vereniging Nederlandse Chemische Industrie
VNCW	Vereniging voor de Chemische Logistiek
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VNPI	Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie
VOTOB	Vereniging van Nederlandse Tankopslag Bedrijven
VR	Veiligheidsregio
VR AA	Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VR RR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
VR ZHZ	Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VVVF	Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten
VVG	Vereniging Vloeibaar Gas
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WahS	Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving
Wed	Wet economische delicten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wrgt	Wet revitalisering generiek toezicht

Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wvr	Wet Veiligheidsregio's
ZBO	Zelfstandig Bestuurs Orgaan
ZZS	Zeer zorgelijke stoffen

## REFERENTIES



## Referenties

- 2e Kamer. (2001). *Kaderstellende visie op toezicht*, pp. 3-4, 7, 9-14. Den Haag, Kamerstuk 27831, 1: SdU Retrieved from [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)
- 2e Kamer. (2005a). *Minder last meer effect; kaderstellende visie op toezicht 2005; 6 principes van goed toezicht*, pp. 3-6, 9-10, 28. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Retrieved from [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- 2e Kamer. (2005b). *Motie Aptroot*. Den Haag, 2e Kamer 30300 XIII, 29: SdU Retrieved from [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)
- 2e Kamer. (2020). *Motie van der Graaf, van Dam en van Nispen*. (28844, nr. 211). Den Haag Retrieved from [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)
- 2e Kamer. (2021). *Motie "Reikwijdte artikel 68 Grondwet"*. (28362, 47). Den Haag Retrieved from [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)
- Aalders, M. V. C. (1980). *De handhaving van de Hinderwet. Rapport van het onderzoek naar handhavingsproblemen bij de Hinderwet*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Aalders, M. V. C. (1994). Handhaving en zelfregulering. Milieurecht in bedrijven, pp. 61-63. *Justitiele Verkenningen*, 20(9), 47-69.
- Aalders, M. V. C., Korrel, P. G., & Uylenburg, R. (1997). *Handhaving van milieurecht*. Meppel: Boom.
- Aalders, M. V. C., & Wilthagen, T. (1997). Moving beyond command and control: Reflexivity in the regulation of occupational safety and health and the environment, p. 415. *Law & Policy*, 19(4), 415-443.
- Adviescommissie Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (Cie van Aartsen). (2021). *Om de leefomgeving; omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Aelen, M. (2015). Beginselen van goed toezicht ; het onafhankelijkheidsbeginsel, pp. 17-21. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(2), 15-21. doi:10.5553/TvT/187987052015006002003
- Ale, B. J. M. (2003a, 17-09-2003). [Ons overkomt dat niet; inaugurele rede TU Delft, p. 12].
- Ale, B. J. M. (2003b). *Risico's en Veiligheid; een historische schets*, p. 34. Delft: TU Delft.
- Ale, B. J. M., Kluijn, M. H. A., & Koopmans, I. M. (2017). Safety in the Dutch chemical industry 40 years after Seveso, p. 66. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 49, 61-67. Retrieved from [www.elsevier.com/locate/jlp](http://www.elsevier.com/locate/jlp). doi:10.1016/j.jlp.2017.04.010
- Ale, B. J. M., & Mertens, F. J. H. (2012). *Toezicht op ondernemingen in de chemische industrie*, pp. 19, 27, 32-34, 47, 50-51, 55-56, 65-66. Retrieved from Den Haag: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)
- Algemene Rekenkamer. (1998). *Toezicht op uitvoering publieke taken*, pp. 5, 8, 11-22. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer. (2002). *Handhaving door Rijksinspecties*, pp. 5-8, 29-32, 40, 77. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer. (2005). *Handhaven en gedogen*, pp. 5-8, 18-19, 36-39. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer. (2008). *Kaders voor toezicht en verantwoording; uitgangspunten, redeneringen en handreikingen*, pp. 5-6, 19-20, 27. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer. (2011). *Handreiking effectevaluaties van subsidies; randvoorwaarden, uitvoering en benutting*, pp. 5-7. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer. (2013). *Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties*, pp. 1-4. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Handhaven in het duister; de aanpak van milieucriminaliteit en overtredingen, deel 2*. Retrieved from Den Haag: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)
- Ambtelijke Commissie Toezicht Borghouts. (2001). *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, pp. 5-11, 19, 30-32, 38. Retrieved from Den Haag: [www.recht.nl](http://www.recht.nl)

- Ambtelijke Commissie Toezicht II (Commissie Sint). (2005). *Toezicht: naar naleving voor de samenleving*, pp. 3-5, 49-54. Retrieved from Den Haag: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Anderson, J. R., & Klaassen, H. L. (2012). Effectief sturen op output in het openbaar bestuur. *Management Accounting*, 86 (1), 33-42.
- Anderson, R. J., Klaassen, H. L., & Maks, H. (2010). Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur, pp. 27-57. In D. Verlet & C. Devos (Eds.), *Studiedienst Vlaamse Regering 2010/2: Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de waagschaal* (Vol. D/2010/3241/171): Drukkerij Roon, Sint-Niklaas, België.
- Andersson, Elffers, & Felix. (2020). *Rapport deelonderzoek brede evaluatie van de organisatiekaders voor Rijksinspecties op afstand*. Retrieved from Den Haag: <https://brede-evaluatie.pleio.nl>
- Arbeidsinspectie. (2004). *Pojectrapport Onderzoek Onderhouds- en Inspectiesystemen bij BRZO-bedrijven*, p. 27. Retrieved from Den Haag, 2e Kamer 25883, 27, 25-05-2004:
- Arbeidsinspectie. (2005). *Incidentenrapportage april 2003 - september 2004*. Retrieved from Den Haag 2e Kamer, 25883, 51, 12-07-2005:
- Arbeidsinspectie. (2006). *Incidentenrapportage oktober 2004 - december 2005*. Retrieved from Den Haag, 2e Kamer 25883, 81, 08-08-2006:
- Arbeidsinspectie. (2007). *Incidentenrapportage 2006*. Retrieved from Den Haag, 2e Kamer 25883, 120, 14-11-2007:
- Arbeidsinspectie. (2009). *Incidentenrapportage 2007*. Retrieved from Den Haag, 2e Kamer 25883, 144, 27-03-2009:
- Arbeidsinspectie. (2011). *Incidentenrapportage 2008-2010*. Retrieved from Den Haag, 2e kamer 25883, 199, 11-10-2011
- Argyris, C., & Schoen, D. A. (1978). *Organizational Learning; a theory of action perspective*: Addison-Wesley.
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation; transcending the deregulation debate*, pp. 35, 51-53. Oxford: Oxford University Press.
- Baker, J., & et al. (2007). *The report of the BP US Refineries independent Safety Review Panel*, pp. X, XIV, 21-23, 184-186. Retrieved from [www.absa.ca](http://www.absa.ca)
- Baldwin, R., & Black, J. (2007). Really responsive regulation, pp. 45-47. *The Modern Law Review*, 15, 1-47.
- Baldwin, R., & Black, J. (2016). Driving priorities in risk-based regulation: What 's the problem?, pp. 593-595. *Journal of Law and Society*, 43(4), 565-595.
- Bartel, S. (2014). *De Rode Knop; interventiebevoegdheden in het interbestuurlijk toezicht op BRZO bedrijven*, pp. 74-76. Retrieved from Rotterdam, Erasmus Universiteit:
- Bekke, A. J. G. M., Kickert, W. J. M., & Kooiman, J. (1995). Public Policy and Administrative Sciences in the Netherlands. In W. J. M. Kickert & F. A. van Vught (Eds.), *The study of public policy and administration*. London: Harvester Wheatsheep.
- Berden, R. G. J. M., & Meinster, J. A. (2010). *De efficiëntie en effectiviteit van risicogestuurd toezicht*, pp. 7-8. Retrieved from Rotterdam, Erasmus Universiteit:
- Bestuurlijke werkgroep Alders. (2005). *Interbestuurlijk toezicht herijkt; toe aan nieuw zicht op overheden*, pp. 5-10, 41-43. Retrieved from Den Haag: [www.recht.nl](http://www.recht.nl)
- Biezeveld, G. A. (2002). *Duurzame milieuwetgeving; over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering*, pp. 11-13, 18, 20-25, 360. Universiteit Tilburg, Boom Juridische Uitgevers.
- Biezeveld, G. A. (2010). Toezicht verschillend geregeld en ingevuld, pp. 4-5. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(3), 3-6.
- Biezeveld, G. A., & Stooze, M. C. (2011). Naar een Nederlandse Omgevingsautoriteit, pp. 9-11, 13, 16, 25. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2(3), 9-33.
- Black, J. (2005). The emergence of risk-based regulation and the New Public Risk Management in the UK, pp. 545-546. *Public Law, autumn 2005*, 512-549.
- Black, J., & Baldwin, R. (2010). Really Responsive Risk-Based Regulation, 206-207. *Law & Policy*, 32(2), 181-213. doi:10.1111/j.1467-9930.2010.00318.x

- Blomberg, A. B. (2000). *Integrale handhaving milieurecht: een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtstaat*. Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag Boom Juridische Uitgevers.
- Blomberg, A. B. (2005). Toezicht en opsporing in het punitieve bestuursrecht, pp. 410-412. *Strafblad, 2005*, 409-421.
- Blomberg, A. B., & Michiels, F. C. M. A. (1997). *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*. Den Haag: VUGA.
- Blommaert, M., & Mathijssen, S. (2016). Geen eenheid in toezicht op risicobedrijven, p. 2. *Binnenlands Bestuur*(november 2016).
- BMC-onderzoek. (2017). *Analyse bevindingen Onderzoeksraad Voor Veiligheid ten behoeve van het veiligheidsbeleid van het Ministerie van I&M, pp. 1-2, 7-8*. Retrieved from Den Haag: [www.bmconderzoek.nl](http://www.bmconderzoek.nl)
- Bordewijk, P. (2005). Wat komt er na NPM? *Overheidsmanagement, 18 (6)*, 160-162.
- Bossert, J. (2002). Good governance: de leidraad voor goed bestuur en management. *Overheidsmanagement, 15 (9)*, 244-248.
- Bovens, M. (2005). Public accountability. In E. Ferlie, L. Lynne, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford.
- Box, R. C. (1999). Running Government like a business; implications for public administration theory and practice. *American Review of Public Administration, 29(1)*, 19-43.
- Bradley, P. L., & Baxter, A. (2002). Fires, explosions and related incidents at work in Great Britain in 1998/1999 and 1999/2000. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries, 15(5)*, 365-372, p. 367. Retrieved from [www.elsevier.com/locate/jlp](http://www.elsevier.com/locate/jlp).
- Braithwaite, J. (1985). *To punish or persuade, pp. 181-183*. Albany State University: New York Press.
- Braithwaite, J. (1987). Negotiation versus Litigation; Industry regulation in Great-Britain and the United States. *Law & Social Inquiry, 12(2-3)*, 559-574.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory Capitalism: How it works, ideas for making it work better, pp. vii-viii*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Braithwaite, J., & Makkai, T. (1991). Testing An Expected Utility Model of Corporate Deterrence, pp. 7, 35. *Law and Society Review, 25(1)*, 7-39.
- Bressers, H., de Bruijn, T., Fikkers, D. J., & Stapersma, P. (2006). *Evaluatie handhaven op niveau, pp. i-iii*. Retrieved from Enschede, WODC, TU Twente:
- BRZO+. (2006a). *Factsheet Werkwijzer*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2006b). *Toezichtmodel: Model voor de invulling van het geplande toezicht van de overheid bij BRZO-bedrijven gebaseerd op de veiligheidssituatie van een bedrijf*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2008). *Belanghebbendeventredensonderzoek 2007*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2012a). *Belanghebbendeventredensonderzoek 2011*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2012b). *Rapportage naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2011*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2013a). *Landelijke Handhavingsstrategie BRZO 1999*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2013b). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2012*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2014a). *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie BRZO 1999*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2014b). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2013*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2014c). *Procedure openbaarmaking samenvattingen inspectierapporten BRZO*. Den Haag Retrieved from [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

- BRZO+. (2015a). *Belanghebbendeventredensonderzoek 2014*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2015b). *Jaarplan 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2015c). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2014*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2016). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2017a). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2017b). *Samenwerken in eenheid; samenwerking 2018-2020*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2018). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2019). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2018*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2020). *Monitor Naleving en Handhaving BRZO-bedrijven 2019*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+. (2021). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- Cap Gemini Ernst & Young. (2004). *Werk aan uitvoering, Interdepartementale Evaluatie BRZO '99*. Retrieved from [www.parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG3404.pdf](http://www.parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG3404.pdf)
- Carter, N., Klein, R., & Day, P. (2002). *How organizations measure success; the use of performance indicators in government*. London: Routledge.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid. (2017). *Handleiding Interventiecompas; gedragsanalysetool voor toezicht en handhaving*. Retrieved from Utrecht: [www.hetccv.nl](http://www.hetccv.nl)
- Commissie Bestuursrechtelijk en Privaatrechtelijk Handhaven (Commissie Michiels). (1998). *Handhaven op niveau, pp. 47-48, 53-56, 67-74, 82-85, 89-90, 97-98, 176*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijk Toezicht (Commissie Oosting). (2007). *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, pp. 9-12*. Retrieved from Den Haag: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Cie Mans). (2008). *De tijd is rijp, pp. 5-9, 24-26, 30, 38, 43, 54-55* (ISBN 978-90-9023328-4). Retrieved from Den Haag [www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vhwt7z69a1zt](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vhwt7z69a1zt)
- Commissie Holtslag. (1998). *De ministeriele verantwoordelijkheid ondesteund, pp. 4-6, 10*. Retrieved from Den Haag: [www.videnet.nl/download/?id=3863505](http://www.videnet.nl/download/?id=3863505)
- Commissie onderzoek cafebrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001. (2001). *Eindrapport brand Volendam 2001, p. 5*. Retrieved from Volendam, Onafhankelijke Commissie onderzoek cafebrand nieuwjaarsnacht 2001:
- Commissie Onderzoek Vuurwerkramp. (2001). *De vuurwerkramp; eindrapport, p. 5*. Retrieved from [www.vuurwerkramp.enschede.nl](http://www.vuurwerkramp.enschede.nl)
- de Bree, M. A. (2010). Hoe landelijke inspectiediensten omgaan met systeemtoezicht, pp. 51-54, 66-70. *Tijdschrift voor Toezicht, 1(1)*, 51-70.
- de Bree, M. A., & van Wingerde, K. (2010). *Systeemtoezicht in de procesindustrie; een symposiumverslag*, Rotterdam, 02-06-2010.
- de Bruijn, H., & van Helden, G. J. (2006). A plea for dialogue driven performance-based management systems: evidence from the Dutch publi sector. *Financial Accountability and Management, 22(4)*, 405-423.
- de Bruijn, J. A. (2002). Prestatiemeting in de publieke sector. Strategieën om perverse effecten te neutraliseren. *Bestuurswetenschappen, 56(2)*, 139-159.
- de Jong, H. M., & Thomassen, J. J. A. (1992). Tussen overheid en samenleving. In *Tussen overheid en samenleving* (pp. 1-11). Twente: Universiteit Twente, CBOO.

- de Vries, M. S. (2010). Performance measurement and the search for best practises. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2), 313-330.
- de Waal, A. A., & Kerklaan, L. A. F. M. (2004). *De resultaatgerichte overheid: Handboek public management; op weg naar de prestatie gedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: SdU.
- de Winter, P. (2016). Werk in uitvoering? Case-studies naar handhaving in de sociale zekerheid. *Recht der Werkelijkheid*, p. 62, 37 (1), 60-64. doi:10.5553/RdW/138064242016037001006
- de Winter, P. (2019). *Tussen de regels. Een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid*, p. 14. (Boom Juridisch; ISBN 978-94-6290-684-6)
- de Winter, P., & Hertogh, M. (2020). *Slimme handhaving in de praktijk*. Universiteit Groningen.
- de Wolf, I., & Honingh, M. (2014). Risicogestuurd toezicht is niet vrij van risico's, pp. 45-50. In F. J. H. Mertens, J. Scherpenisse, & M. van der Steen (Eds.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht*. Den Haag: NSOB.
- Dijkstra, G. (2008). Outputmeting van overheidspersoneel; een simpele prestatie? *Bestuurswetenschappen*, 62 (1), 54-68.
- Dik, J., Hale, A. R., Poort, R., Van Roden, N., Schaardenburgh, K., In 't Veld, R. A., & Verwer, C. (2008). De on-balans in de verantwoordelijkheid voor veiligheid in Nederland. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbeidwetenschap*, 21(2), 55-60. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- Dolmans, L. (2000). Haalt control de 22e eeuw? *Overheidsmanagement*, 13 (10), 248-251.
- Dorbeck-Jung, B. R., Oude Vrielink-van Heffen, M. J., & Reussing, G. H. (2005). *Open normen en regeldruk; een onderzoek naar kosten en irritaties*, pp. 27-29, 62-68. Retrieved from TU Twente, Enschede:
- Eijlander, P. (2002). *Dilemma's rond toezicht: opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, pp. 146, 150. Den Haag: SdU.
- Eijlander, P. (2008). Over de groei en bloei van certificatie; Haarlemmerolie voor het handhavingstekort?, p. 8. *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 7, 607-615.
- Eijlander, P., Evers, G. J. M., & van Gestel, R. A. J. (2003). Certificatie binnen kaders: Naar een verantwoorde en consistente toepassing van certificatie en accreditatie in het overheidsbeleid, pp. 375-378. *Beleidswetenschap*, 17(4), 358-380.
- Eijlander, P., & van Gestel, R. A. J. (2001). Maatschappelijke veiligheid: Verantwoordelijkheid en de reguleringsketen: Naar een terugtrekkende of een optredende overheid, pp. 12-13. *Nederlands Juristenblad*, 34, 1-16.
- Eijlander, P., Van Gestel, R. A. J., & Ligthart, W. J. N. (2002). *Dilemma's rond toezicht: Opstellen over de werking van toezichtsarrangementen*, p. 148, 153. Den Haag: SdU.
- Eisner, M. A. (2004). Corporate environmentalism, regulatory reform and industry self-regulation: Toward genuine regulatory reinvention in the US, pp. 148-152. *Governance*, 17(2), 145-167.
- Eshuis, R. J. J. (1997). *Ondernemend milieubeleid; risico's van alternatieve regulering*, pp. 1, 64. Retrieved from Den Haag WODC: [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)
- EU Richtlijn 2012/18/EU van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (Seveso-richtlijn) (82/501/EC; 96/82/EC), p. 29, 1997, L 010; 2012, L 197 C.F.R. (2012).
- Evaluatiecommissie Wet Veiligheidsregio's. (2020). *Evaluatie Wet Veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg*. Retrieved from Den Haag: [www.evaluatiewvr.nl](http://www.evaluatiewvr.nl)
- Evers, G. J. M. (2002). *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar de toepassing van certificatie ten dienste van de handhaving van wettelijke voorschriften*, pp. 13-29, 55-87, 187-190, 239-246. Dissertatie, Tilburg, Tilburg.
- Forbes, D. P. (1998). Measuring the Unmeasurable: Empirical Studies of nonprofit organizations effectiveness from 1977 to 1997. *Nonprofit and voluntary sector Quarterly*, 27 (2), 183-202. doi:10.1177/0899764098272005
- Frijns, J. (2009). Kwaliteitszorg als managementinstrument. *Informatie professional*, 9, 24-26.
- Gabriel-Breukers, S. K. (2008). *Hulp bij handhaving; een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op controles en maatregelen in het kader van privaatrechtelijke*

- systemen van kwaliteitsborging in het bijzonder door middel van vorderen van informatieoverdracht*, p. 331. Universiteit van Nijmegen, Nijmegen.
- Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (PAO). (2005). *Je gaat er over .... of niet*, pp. 3-7, 10, 14-22, 39. Retrieved from Den Haag Project Andere Overheid: [www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/je...=/vjbxku4t20z2.pdf](http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20130409/je...=/vjbxku4t20z2.pdf); [www.andereoverheid.nl](http://www.andereoverheid.nl)
- Genn, H. (1993). Business responses to the regulation of health and safety in England, pp. 232-233. *Law & Policy*, 15, 219-233.
- Gerrish, L. (2016). The impact of performance management on performance in public organizations: A meta-analysis. *Public Administration Review*, jan/feb, 2016, 48-66.
- Gilhuis, P. C. (1999). *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in de milieuhandhaving*, p. 65. Retrieved from Den Haag WODC:
- Gray, G. C. (2006). The regulation of corporate violations: Punishment, compliance and the blurry of responsibility, pp. 887-889. *British Journal of Criminology*, 46(5), 875-892.
- Gray, W. B., & Scholz, J. T. (1991). Analyzing the Equity and Efficiency of OSHA Enforcement, pp. 185, 205. *Law & Policy*, 13, 185-214.
- Gray, W. B., & Scholz, J. T. (1993). Does regulatory enforcement work? A panel analysis of OSHA enforcement, pp. 177, 199. *Law and Society Review*, 97(1), 177-213.
- Grimmelikhuijsen, S. G., Bouwman, R. B., & de Vries, F. (2020). *Vergroot transparantie vertrouwen in het toezicht?*, pp. 7-10. Den Haag: Boom Criminologie.
- Groeneweg, J., & Hudson, P. T. W. (2007). Ontwaak veiligheidskundige! Baker-rapport ondergraaft fundamentele veiligheidskunde, p.1. *Arbo*(3), 12-14.
- Gunningham, H., & Sinclair, D. (2009a). Organizational Trust and the Limits of Management Based Regulation, pp. 895-897. *Law and Society Review*, 43(4), 865-899.
- Gunningham, H., & Sinclair, D. (2009b). Regulation and the Role of Trust Reflections from the Mining Industry, pp. 193-194. *Journal of Law and Society*, 36(2), 167-194.
- Gunningham, N. (1987). Negotiated non-compliance: A case-study of regulatory failure, pp. 90-91. *Law & Policy*, 91(1), 69-95.
- Gunningham, N. (1995). Environment, self-regulation and the chemical industry, pp. 63, 67. *Law & Policy*, 17(1), 57-109.
- Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies, pp. 1-3, 20-22. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, N. (2011). Strategizing compliance and enforcement; responsive regulation and beyond. In C. Parker & V. L. Nielsen (Eds.), *Explaining compliance; business responses to regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gunningham, N., & Grabosky, P. (1998). *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Gunningham, N., & Johnstone, R. (1999). *Regulating workplace safety: Systems and Sanctions* Oxford: Oxford University Press.
- Gunningham, N., & Kagan, R. A. (2005). Regulation and business behaviour. *Law & Policy*, 27(2), 213-218.
- Gunningham, N., & Rees, J. V. (1997). Industry self-regulation: an institutional perspective, pp. 384, 392, 405-406. *Law & Policy*, 19(4), 363-414.
- Gunningham, N., Thornton, D., & Kagan, R. A. (2004). *Motivating management; Corporate Compliance in environmental protection*. Retrieved from Berkeley, University of California:
- Hale, A. R. (2002). Conditions of occurrence of major and minor accidents. Urban myths, deviations and accident scenarios, p. 34. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbeidswetenschap*, 15(3), 34-41. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- Haselbekke, A. G. J. (1990). *Prestaties tellen: kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*. Den Haag: VNG.

- Haselbekke, A. G. J. (1997). Doelmatigheid te ruim bemeten? *Overheidsmanagement*, 10 (12), 312-317.
- Hatry, H., Gerhart, C., & Marshall, M. (1994). Eleven ways to make performance management more useful to public managers. *Public Management*, september 1994, 15-18.
- Hawkins, K. (1990). Compliance strategy, prosecution policy and Aunt-Sally- A comment on Pearce and Tombs, pp. 461-463. *British Journal of Criminology*, 30, 444.
- Helderman, J. K., & Honingh, M. E. (2009). *Systeemtoezicht; een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, pp. 7-13, 17. Retrieved from Den Haag WODC:
- Helderman, J. K., & Honingh, M. E. (2010). Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol?, pp. 6-14, 23-24. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(1), 2-25.
- Helsloot, I., & Scholtens, A. (2014). Risicogestuurd toezicht: een verdampte belofte? In F. J. H. Mertens, J. Scherpenisse, & M. van der Steen (Eds.), *Reflecties op de ontwikkeling en professionalisering van het toezicht*. Den Haag: NSOB.
- Hemels, S. (2020). *Hoe stevig is de handavingspiramide van de belastingdienst? Erasmus University Rotterdam; bijdrage in de liber voor van de Bunt*. Retrieved from Rotterdam:
- Hertogh, M., Bantema, W., Weijers, H., Winter, H. B., & de Winter, P. (2018). *Slimme handhaving: Een empirisch onderzoek naar handhaving en naleving van de socialezekerheidswetgeving*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hood, C. (1998). *The art of the state: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoogenboom, A. B., Bakker, G., & Pheijffer, M. (2005). *De suggestie van toezicht en handhaving*. Den Haag: SdU.
- Huiskers-Stoop, E. (2015). *De effectiviteit van horizontaal belastingtoezicht*, p. 117. Rotterdam.
- Huiskers-Stoop, E., & Gribnau, H., . (2019). Cooperative Compliance and the Dutch Horizontal Monitoring Model. *Journal of Tax Administration*, 5 (1), 66-110.
- Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreiding door bedrijven*, pp. 362-364, 366-370, 483-484 Vrije Universiteit Amsterdam, Den Haag Boom Uitgeverijen.
- Huisman, W., & Beukelman, A. (2007). *Invloeden op regelnaleving door bedrijven; inzichten uit wetenschappelijk onderzoek*, pp. 5, 35, 37-38, 40-41, 99-101. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Hutter, B. M. (1988). *The reasonable arm of the law*. Oxford: Clarendon Press.
- Hutter, B. M. (1989). Variations in Regulatory Enforcement Styles, pp. 153-155, 171-172. *Law & Policy*, 11(2), 153-174.
- Hutter, B. M., & Manning, P. K. (1990). The contexts of regulation: The impact upon health and safety inspectorates in Britain. *Law & Policy*, 12(2), 103-136.
- in 't Veld, R. A. (2009). In- en externe veiligheid; een contraproductief onderscheid. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap*, 22(3), 96-101. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- in 't Veld, R. A. (2015). Verlaagt het overheidstoezicht op de chemische industrie de kans op incidenten?, pp. 101-104. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap*, 28(3), 99-105. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- Inspectie SZW. (2012a). *Jaarplan 2013*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2012b). *Jaarverslag 2011*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2012c). *Meerjarenplan 2013-2014*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2013a). *Inspectiebrede Risicoanalyse 3.0*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2013b). *Jaarplan 2014*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2013c). *Jaarverslag 2012*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2014a). *Jaarplan 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2014b). *Jaarverslag 2013*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2014c). *Meerjarenplan 2015-2018*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)

- Inspectie SZW. (2015a). *Beleidsregel Handhavings- en Sanctioneringsbesluit BRZO '15 onderdeel Arbeidsomstandighedenwet*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2015b). *Jaarplan 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2015c). *Jaarverslag 2014*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2016a). *Jaarplan 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2016b). *Jaarverslag 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2017a). *Jaarplan 2018*. Retrieved from Den Haag: [www.inspewctieszw.nl](http://www.inspewctieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2017b). *Jaarverslag 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2018a). *Inspectiebrede Risicoanalyse 4.0*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2018b). *Jaarplan 2019*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2018c). *Jaarverslag 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2018d). *Meerjarenplan 2019-2022*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2019a). *Jaarplan 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2019b). *Jaarverslag 2018*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2019c). *Opleidingsplan MHC 2020-2022* Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2019d). *Programma Bedrijven met Gevaarlijke Stoffen; werkplan 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2020a). *Handhavingsbeleid ISZW ten aanzien van het BRZO 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2020b). *Jaarplan 2021*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2020c). *Jaarverslag 2019*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie SZW. (2020d). *Opleidingsplan 2020-2021 nieuwe MHC-inspecteurs instroom september 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieszw.nl](http://www.inspectieszw.nl)
- Inspectie Verkeer en Waterstaat. (2008). *Afwegingskader systeemtoezicht, pp. 3, 4, 7, 9-11*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectievenw.nl](http://www.inspectievenw.nl)
- Inspectieraad. (2005). *Leidraad effectmeting bij inspecties*. Retrieved from Den Haag: [www.bzk.nl](http://www.bzk.nl)
- Inspectieraad. (2009). *Voortgangsrapportage project Vernieuwing Toezicht 2007-2008*. Retrieved from Den Haag: [www.bzk.nl](http://www.bzk.nl)
- Inspectieraad. (2012). *Eindevaluatie meerjarenprogramma effecten van toezicht, pp. 17-19*. Retrieved from Amsterdam: [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)
- Inspectieraad. (2016). *Toekomst van toezicht; een verkenning van wat nodig is, pp. 5-6, 8-11*. Retrieved from Den Haag: [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)
- Inspectieraad. (2017a). *De Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties*. Retrieved from Den Haag: [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)
- Inspectieraad. (2017b). *Toezichtagenda 2017-2018 Rijksinspecties, p. 4*. Retrieved from Den Haag: [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)
- Inspectieraad. (2018). *Wetenschapsagenda Toezicht*. Retrieved from Den Haag: [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)
- Inspectieraad. (2019a). *In het publiek belang; maatschappelijk toezicht*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieraad.nl](http://www.inspectieraad.nl)
- Inspectieraad. (2019b). *Reflecties op de staat van het toezicht, pp. 11, 13-14, 20-22*. Retrieved from Den Haag: [www.inspectieraad.nl](http://www.inspectieraad.nl)
- Inspectieraad. (2020a). *2e brief aan Staatssecretaris BZK "Evaluatie aanwijzing Rijksinspecties"*. Den Haag Retrieved from [www.inspectieraad.nl](http://www.inspectieraad.nl)
- Inspectieraad. (2020b). *Brief aan Staatssecretaris BZK "Evaluatie aanwijzingen inzake rijksinspecties"*. Den Haag: Bureau Inspectieraad Retrieved from [www.inspectieraad.nl](http://www.inspectieraad.nl)
- Inspectieraad. (2021). *Brief aan informateur Tjeen Willink "Aanbod Rijksinspecties"*. Den Haag: Bureau Inspectieraad Retrieved from [www.inspectieraad.nl](http://www.inspectieraad.nl)

- Jongen, M., & Swuste, P. (2012). Nieuwe rollen, nieuwe risico's? Wie is verantwoordelijk in bedrijven met grote externe chemische risico's?, p. 28. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbeidwetenschap*, 25(1), 25-28. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- Kabinet Balkenende II. (2003). *Andere Overheid*. Den Haag Kamerstuk 29362, 1
- Kabinet Balkenende IV. (2006). *Eenduidig toezicht*, p. 2. Den Haag Kamerstuk 29362, 107: SdU Retrieved from [www.inspectieloket.nl](http://www.inspectieloket.nl)
- Kabinet Kok I. (1994). *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit*. Den Haag Kamerstuk 24036, 1
- Kagan, R. A. (1989). Editor's Introduction: Understanding Regulatory Enforcement, p. 112. *Law & Policy*, 11(2), 89-119.
- Kaynak, H. (2003). The relationship between TQM-practices and their effects on firm performance. *Journal of Operations Management*, 21 (4), 405-435.
- Kettl, D. F. (1997). The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462. doi:10.1002/(SICI)
- Kickert, W. J. M. (1991). *Complexity, self-governance and dynamics*. Retrieved from Alphen aan den Rijn, Samsom:
- Kickert, W. J. M. (1994). *Administrative reform in central government in the United Kingdom, The Netherlands and Denmark*. Madrid: ECPR.
- Kickert, W. J. M. (1996). Expansion and Diversification of PA in the postwar Welfare State: The case of the Netherlands, pp. 91-92. *Public Administration Review*, 56(1), 88-94. Retrieved from <https://www.jstor.org/stable/3110059>.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration*, 75(4), 731-752.
- Kickert, W. J. M. (2003). Beneath consensual corporatism; traditions of governance in the Netherlands. *Public Administration*, 81(1), 119-140.
- King, A., & Lenox, M. (2000). Industry self-regulation without sanctions; the chemical industry's responsible care programme, pp. 712-714. *Academy of Management Journal*, 43, 698-716.
- Kirchsteiger, C. (1999). Trends in accidents, disasters and risk sources in Europe. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 21, 7-17, pp. 12, 16.
- Klerks, M. C. J. L., & Robben, P. B. M. (2012). De inspecteurs over de effecten van toezicht, 23-24, 27-30. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(3), 19-30.
- Kluin, M. H. A. (2014). *Optical compliance; enforcement and compliance in the Dutch chemical industry*, pp. 27, 283. (PhD), Dissertatie, TU Delft, Ridderprint BV, Ridderkerk.
- Kluin, M. H. A., Blokland, A., Huisman, W., Peeters, M., Wiering, E., & Jaspers, S. (2018). Patronen in regelovertreding in de chemische industrie, pp. 421, 440, 451-453. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4), 421-456. doi:10.5553/TvC/0165182X2018060004002
- Kluin, M. H. A., Wiering, E., Peeters, M., Blokland, A., & Huisman, W. (2020). *Regelovertreding en incidenten bij BRZO-bedrijven: een longitudinale benadering*, pp. 15-16. Den Haag: Boomcriminologie.
- Kwink groep. (2020). *Evaluatie Programma Duurzame Veiligheid 2030*. Retrieved from Den Haag: [www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)
- Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO. (2018a). *Handhavingsbeleid Veiligheidsregio's Industriële Veiligheid*. Retrieved from Rotterdam: [www.brandweerbrzo.nl](http://www.brandweerbrzo.nl); [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)
- Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO. (2018b). *Landelijk modelbeleid aanwijzing bedrijfsbrandweren*. Retrieved from Rotterdam: [www.brandweerbrzo.nl](http://www.brandweerbrzo.nl); [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)
- Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO. (2019a). *Bevoegdheden van de toezichthouder industriële veiligheid*. Retrieved from Rotterdam: [www.brandweerbrzo.nl](http://www.brandweerbrzo.nl); [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)
- Landelijk Expertise Centrum Brandweer BRZO. (2019b). *Werkwijze bedrijfsbrandweren*. Retrieved from Rotterdam: [www.brandweerbrzo.nl](http://www.brandweerbrzo.nl); [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)
- Lowe, T., & Wilson, R. (2017). Playing the game of outcomes-based performance management. Is gamesmanship inevitable? Evidence from theory and practice. *Social Policy and Administration*, 51 (7), 981-1001. doi:10.1111/spol.12205

- Lyall, C., & Tait, J. (2005). Shifting policy debates and the implication for governance. In *New Modes of Governance*: Taylor and Francis.
- Lynn, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm; what traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144.
- Lynn, L. E., Heinrich, C. J., & Hill, C. J. (2000). Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 233-261.
- Markttoezichthoudersberaad (ACM, A., CBP,DNB,KSA,NZa), . (2014). *Criteria for good oversight*, pp. 11-12. Retrieved from Den Haag Markttoezichthoudersberaad:
- Mascini, P. (2013). *Effectiviteit van regulatory governance; noodzakelijke condities en hun beïnvloeding door regulerende overheidsinstanties*, pp. 7-10. Retrieved from Erasmus Universiteit, Rotterdam:
- Mascini, P., & van Wijk, E. G. (2008). Vis ruikt nu eenmaal zo; responsive regulation bij de Voedsel- en Warenautoriteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 114-129.
- Mascini, P., & van Wijk, E. G. (2009). Responsive regulation at the Dutch Food and Consumer Product Safety Authority: An empirical assessment of assumptions underlying the theory, pp. 41-43. *Regulation & Governance*, 3(1), 27-47. doi:10.1111/j.1748-5991.2009.01047.x
- May, P. J., & Winter, S. C. (2011). Regulatory Enforcement styles and compliance, pp. 222-223. In C. Parker & V. L. Nielsen (Eds.), *Explaining Compliance. Business Responses to Regulation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- May, P. J., & Wood, R. S. (2003). At the regulation front lines: Inspector's enforcement styles and regulatory compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), 117-139.
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 1-12.
- Mein, A., van Wingerde, K., Ottow, A., van der Lecq, F., de Ridder, K., Pollman, R., . . . Blenkens, J. (2009). *Toezicht door private partijen. Panacee voor alle kwalen?*, pp. 5-8. Retrieved from Rotterdam: [www.toezichtcompliance.nl](http://www.toezichtcompliance.nl)
- Mendeloff, J., & Gray, W. B. (2005). Inside the black box: How do OSHA-inspections lead to reductions in work-place injuries, pp. 233-236. *Law & Policy*, 27(2), 219-237.
- Mertens, F. J. H. (2006). *Toezicht in een polycentrische samenleving*, pp. 5, 9, 15, 19-21. Retrieved from Delft Oratie:
- Mertens, F. J. H. (2008). Toezicht en veiligheid in een deregulerend tijdperk, pp. 48-50. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbeidwetenschap*, 21(2), 47-50. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- Mertens, F. J. H. (2010). Positionering van het overheidstoezicht, pp. 42-49. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(2), 39-51.
- Mertens, F. J. H. (2011). *Inspecteren; toezicht door inspecties*, pp. 14-17, 23-24, 55-58, 69-79, 85-88, 93-102: SdU.
- Mertens, F. J. H., Muller, E. R., & Winter, H. B. (2015). *Toezicht; inspecties en autoriteiten in Nederland*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Michiels, F. C. M. A. (2005). De bestuurlijke boete als remedie tegen handhavingstekorten, pp. 60-64. *Justitiele Verkenningen*, 31(6), 60-72.
- Michiels, F. C. M. A., & Muller, E. R. (2006). *Handhaving; bestuurlijk handhaven in Nederland*, p. 26. Deventer: Wolters Kluwer.
- Michiels, F. C. M. A., Niemeijer, E., Nijenhuis, C. T., & van Buuren, C. T. (1994). *Wie is er bang voor de dwangsom?* Retrieved from Zoetermeer, distributiecentrum VROM:
- Michiels, F. C. M. A., & Paul, H. (2010). Risicogestuurd toezicht en systeemtoezicht, p. 76. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(3), 74-77.
- Mihailidou, E. K., Antoniadis, K. D., & Assael, M. J. (2012). The 319 Major Industrial Accidents since 1917, fig. 4. *International review of Chemical Engineering*, 4(6), 529-540.
- Ministerie BZK. (2005). *Minder last, meer effect*, pp. 3-6, 18-27. Retrieved from Den Haag: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

- Ministerie BZK. (2007). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, pp. 6-8, 28-30. Den Haag Retrieved from [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Ministerie BZK. (2016). *Werken met effect; onderzoek naar de capaciteit van ISZW*. Retrieved from Den Haag: [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Ministerie BZK. (2020a). *Brief aan 2e Kamer ; reactie op brief Inspectieraad inzake evaluatie aanwijzingen rijksinspecties*. Den Haag Retrieved from [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Ministerie BZK. (2020b). *Brief aan 2e Kamer; Evaluatierapport Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties*. Den Haag Retrieved from [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Ministerie BZK. (2020c). *Verzoek van het lid Krol om een brief over het bericht "dat de Nederlandse Rijksinspecties onafhankelijk zijn is pure onzin"*. (2020-0000116036). Den Haag Retrieved from [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Ministerie BZK. (2021). *Uitkomsten bestuurlijk overleg omgevingswet van 26 mei 2021*. (2021-0000276677). Den Haag Retrieved from [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)
- Ministerie BZK, VNG, & IPO. (2012). *Handboek Wet Revitalisering Generiek Toezicht* (Vol. B-15428). Den Haag: Ministerie BZK.
- Ministerie I&M. (2013). *Beleidsdoorlichting externe veiligheid inrichtingen*, p. 33. Retrieved from Den Haag/. Amersfoort: [www.minienm.nl](http://www.minienm.nl)
- Ministerie I&W. (2014a). *Landelijke handhavingsstrategie WABO; een passende interventie bij iedere bevinding*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2014b). *Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2013*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2015). *Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2014*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2016a). *Brief aan 2e Kamer aanbieding Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2015 en stand van zaken openstaande moties en toezeggingen Externe Veiligheid*. (IENM/BSK-2016/110686). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2016b). *Rapportenbundel behorend bij Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2016c). *Staat van de veiligheid majeure-risicobedrijven 2015*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2017a). *Brief aan 2e Kamer aanbieding Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2016 en stand van zaken motie van Veldhoven en enkele openstaande toezeggingen en reactie rapport OVV "Veiligheid BRZO-bedrijven, lessen na Odfjell*. (IENM/BSK-2017/149649). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2017b). *Rapportenbundel behorende bij Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2017c). *Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2018a). *Brief aan 2e Kamer aanbieding Staat van de veiligheid bij majeure risicobedrijven 2017 en stand van zaken 2 toezeggingen*. (IENW/BSK-2018/136168). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2018b). *Rapportenbundel behorende bij Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2018c). *Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2019a). *Brief aan 2e Kamer aanbieding Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2018*. (IENW/BSK-2019/134829). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2019b). *Brief aan 2e Kamer, Onderzoek VTH-taken 2019* (2e kamer 2019-2020, 33118, nr. 122). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2019c). *Rapportenbundel behorende bij Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2018*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)

- Ministerie I&W. (2019d). *Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2018*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2020a). *Brief aan 2e Kamer Aanbieding Staat van de Veiligheid majeure risico bedrijven 2019*. (IENW/BSK-2020/109488). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2020b). *Brief aan 2e Kamer Instelling Bestuurlijke Commissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving in het Milieudomein*. (IENW/BSK-2020/95336). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2020c). *Brief aan 2e Kamer; Omgevingsveiligheid en Milieurisico's; Safety Delta Nederland*. (IENW/BSK-2019/190420). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2020d). *Omgevingsveiligheid en Milieurisico's*. Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2020e). *Rapportenbundel behorend bij de Staat van de Veiligheid BRZO-bedrijven 2019*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2020f). *Staat van de Veiligheid BRZO-bedrijven 2019, p.13*. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- Ministerie I&W. (2020g). *Voortgang Uitvoeringsagenda VTH* (IENW/BSK-2020/94935). Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2021a). *Brief aan 2e Kamer aanbieding Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2020, p.3*. Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2021b). *Brief aan 2e Kamer aanbieding advies Adviescommissie VTH*. (IENW/BSK-2021/26740). Den Haag Retrieved from [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie I&W. (2021c). *Rapportenbundel behorend bij Staat van de Veiligheid BRZO-bedrijven 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.minienw.nl](http://www.minienw.nl)
- Ministerie Justitie en Veiligheid. (1996). *Gedogen in Nederland*. Retrieved from Den Haag: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2015). *Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de aanwijzing inzake de Rijksinspecties*. Retrieved from Den Haag: [www.minaz.nl](http://www.minaz.nl)
- Ministerie van Justitie. (2000). *Kabinetsstandpunt Handhaven op niveau, pp. 3-6*. Den Haag: 2e Kamer, 26800, VI, 67, 3 Retrieved from [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)
- Ministerie van Justitie. (2004). *Naar een bruikbare rechtsorde, p. 23*. Den Haag: SdU Retrieved from [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)
- Ministerie van Justitie. (2006). *De tafel van elf een veelzijdig instrument*. Retrieved from Den Haag: [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)
- Ministerie van SZW. (1996). *Herorientatie Arbobeleid en Arboret*. Retrieved from Den Haag, 2e Kamer 25879, 3: [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)
- Ministerie van SZW. (2016). *Kamerbrief onderzoek capaciteit ISZW*. (2016-0000254149; 2e Kamer 2016-2017 34550 XV, nr. 14). Den Haag Retrieved from [www.minszw.nl](http://www.minszw.nl)
- Ministerie van VROM. (2004). *Verbeterprogramma Uitvoering BRZO; Communiqué Keizerskroonconferentie Intentieverklaring Projectprogramma* Den Haag Retrieved from [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- Ministerie VWS. (2012). *Toezichtsvisie Inspectie Gezondheidszorg, pp. 3-6, 16-23*. Retrieved from Den Haag: [www.minvws.nl](http://www.minvws.nl)
- Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (2015). *De positie van de Inspecteur-Generaal in de Rijksdienst*. Retrieved from Den Haag: [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)
- Next Step Management. (2019). *Formalisering BRZO+; naar een passende vorm*. Retrieved from Hellevoetsluis: [www.nextstepmanagement.nl](http://www.nextstepmanagement.nl)
- Nielsen, V. L. (2007). Differential Treatment and communicative Interaction: Why the Character of social interaction is important, pp. 274-276. *Law & Policy*, 29(2), 257-283.
- OECD. (2014). *Best Practice Principles for Regulatory Policy, Regulatory Enforcement and Inspections, pp. 9-10, 41-44*. Retrieved from Paris, OECD: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>

- Olsen, J. P. (2006). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 1-24. doi:10.1093/jopart/mui027
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2015). *Beleidsmatige en financiële kaders voor de begrotingen 2016 en 2017 en de meerjarenramingen t/m 2020*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2016a). *Begroting 2017; meerjarenraming 2018-2020*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2016b). *Jaarstukken OMWB 2015*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2017a). *Jaarstukken 2016*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2017b). *Organisatieverordening OMWB*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2018a). *Begroting 2019; meerjarenraming 2020-2022*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2018b). *Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2018c). *Jaarstukken 2017*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019a). *Algemeen mandaatbesluit OMWB 2020; Besluit verlening mandaat, volmacht en machtiging aan directeur OMWB*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019b). *Begroting 2020; meerjarenraming 2012-2023*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019c). *Jaarprogramma 2019 BRZO en RIE-4*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019d). *Jaarstukken 2018*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019e). *Jaarverslag BRZO 2018*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019f). *Mandaatregeling*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. (2019g). *Notitie Werkwijze Zorgdossiers BRZO*. Retrieved from Tilburg: [www.omwb.nl](http://www.omwb.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2015). *Eindrapportage 2014; jaarverslag en -rekening*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2016a). *Besturingsfilosofie*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2016b). *Eindrapportage 2015; jaarverslag en -rekening*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2016c). *Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2016d). *Hoe om te gaan met het mandaat? Uitgangspunten en algemene instructie*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2017). *Eindrapportage 2016; jaarverslag en -rekening*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018a). *Bestuurlijke Samenvatting regionaal uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid 2019-2022*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018b). *Eindrapportage 2017; jaarverslag en -rekening*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018c). *Koersen op de toekomst; visie ODNZKG op weg naar 2025*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)

- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018d). *Mandaatregeling* Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018e). *Meerjarenbegroting 2019-2022*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018f). *Organisatieverordening*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018g). *Rapportage 1-meting Kwaliteitscriteria 2.1; generieke deskundigheid*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2018h). *Vergunningverlening, toezicht en handhaving; bestuurlijk refrentiekader voor regionale VTH-strategie 2019-2022*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2019a). *Eindrapportage 2018; jaarverslag en -rekening*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. (2019b). *Meerjarenbegroting 2020-2023*. Retrieved from Zaandam: [www.odnzkg.nl](http://www.odnzkg.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2007). *Explosie Aardgascondensaattank Nederlandse Aardolie maatschappij Warffum 31 mei 2005*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012). *Brand bij Chemiepack te Moerdijk op 5 januari 2011, pp. 8, 19, 20, 25, 79-80, 132, 135*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2013a). *Dodelijk ongeval bij onderhoudswerkzaamheden fosforoven bij Thermphos Vlissingen op 15 mei 2009*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2013b). *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012, pp. 8-9, 13, 16, 126, 138-141*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2014). *Explosie ethanolemengsel vacuumbandfilter CP Kelco te Nijmegen op 11 juli 2009*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2015). *Rapport over de explosie bij Shell Moerdijk op 3 juni 2014*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2017). *Veiligheid BRZO-bedrijven; lessen na Odfjell, pp. 7, 9, 30-32, 49-50*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018a). *Chemie in samenwerking; veiligheid op het industriecomplex Chemelot*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2018b). *Onafhankelijk onderzoek in het publieke belang*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2019a). *Brand bij Esso 21 augustus 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2019b). *Vinylchloride emissie bij Shin-Etsu augustus 2016*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2019c). *Vinylchloride emissie bij Shin-Etsu mei 2017*. Retrieved from Den Haag: [www.onderzoeksraad.nl](http://www.onderzoeksraad.nl)
- Parker, C. (2002). *The open corporation: effective self-regulation and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pasman, H. J. (2015). *Risk Analysis and Control for Industrial Processes; Gas, Oil and Chemicals, chapter 10*: Elsevier Butterworth-Heinemann.
- Pearce, F., & Tombs, S. (1990). Ideology, hegemony and empirism: Compliance theories of regulation, pp. 439-440. *British Journal of Criminology*, 30(4), 423-443.
- Pestman, P. (2007). NMP-instrumenten in de praktijk. Van ideologisch debat naar kritische toepassing. *Bestuurskunde*, 4 (3), 104-114.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2003). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications.

- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1994). Civil service reform; misdiagnosing the patient. *Public Administration Review*, 54(5), 418-425.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management reform; a comparative analysis: new public management, governance and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., van Thiel, S., & Homburg, V. (2007). *NMP in Europe. Adaptation and Alternatives*. Houdsmills: Palgrave Macmillan.
- Potoski, M., & Prakash, A. (2011). Voluntary programs; regulatory compliance and the regulation dilemma, p. 773. In C. Parker & V. L. Nielsen (Eds.), *Explaining compliance; business responses to regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Programma Duurzame Veiligheid 2030. (2019). *Jaarverslag 2018 "Veiligheid is nooit af"*. Retrieved from Den Haag: [www.dv2030.nl](http://www.dv2030.nl)
- Programma Duurzame Veiligheid 2030. (2020). *Samen bouwen aan veiligheid; jaarverslag 2019*. Retrieved from Den Haag: [www.dv2030.nl](http://www.dv2030.nl)
- Programma Duurzame Veiligheid 2030. (2021). *Op weg naar de Safety Delta Nederland, Jaarverslag 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.dv2030.nl](http://www.dv2030.nl)
- Project Marktwerking, d. e. w. (1995). *Maatwerk in bescherming*. Retrieved from Den Haag, 2e Kamer 24036, 8, 11-07-1995:
- Project Vernieuwing Toezicht. (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, pp. 3, 6, 9-10, 12-15. Retrieved from Den Haag Next Step Management:
- Raad van State. (2013). *Voorstel tot wijziging WABO (verbetering VTH)*. Retrieved from Den Haag: [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur. (2013). *Briefadvies Veiligheid bij BRZO-bedrijven; verantwoordelijkheid en daadkracht*, pp. 1, 4, 5, 10 (2013/124131). Retrieved from Den Haag: [www.rli.nl/publicaties](http://www.rli.nl/publicaties)
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2006). *Eigen verantwoordelijkheid; bevrijding of beheersing?*, pp. 9, 67-68 (ISBN 90 6665 757 X). Retrieved from Amsterdam Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving: [www.raadrvs.nl](http://www.raadrvs.nl)
- Randstedelijke Rekenkamer. (2021). *Stof tot nadenken; onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco*. Retrieved from [www.randstedelijke-rekenkamer.nl](http://www.randstedelijke-rekenkamer.nl)
- Rees, J. V. (1997). Development of communitarian regulation in the chemical industry, p. 519. *Law & Policy*, 19(4), 477-528.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (2016). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243-1264. doi:10.1177/0170840607076586
- RIVM. (2017). *Analyse van incidenten met gevaarlijke stoffen bij grote bedrijven 2016-2017*. Retrieved from Bilthoven: [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- RIVM. (2018). *Analyse van incidenten met gevaarlijke stoffen bij grote bedrijven 2017-2018*. Retrieved from Bilthoven: [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- RIVM. (2019a). *Analyse van incidenten met gevaarlijke stoffen bij grote bedrijven 2018-2019*. Retrieved from Bilthoven: [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- RIVM. (2019b). *Vijftien jaar incidentenanalyse; oorzaken, gevolgen en andere kenmerken van incidenten met gevaarlijke stoffen bij majeure risicobedrijven in de periode 2004-2018*, pp. 15, 75 (2019-0042). Retrieved from Bilthoven: [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- RIVM. (2021). *Analyse van incidenten met gevaarlijke stoffen bij BRZO-bedrijven 2019-2020*. Retrieved from Bilthoven: [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl)
- Robben, P. B. M. (2010). *Toezicht in een glazen huis*, pp. 7, 9-14. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Robben, P. B. M. (2011). Evalueren en verbeteren van toezicht, p. 74. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2(2), 72-74.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed toezicht; principes van professionaliteit, democratie en good governance*, pp. 3, 12-14, 16-17, 21-23, 31-38, 42-44, 47-48, 72-76, 146-155, 165-167, 581-591, 705-714. Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.

- Safety Delta Nederland. (2020). *Samen naar de top in veiligheid; convenant overheid-(petro)chemisch bedrijfsleven-wetenschap*. Retrieved from Den Haag: [www.safetydeltanederland.nl](http://www.safetydeltanederland.nl)
- Saurwein, F. (2011). Regulatory choice for alternative modes of regulation; how context matters, pp. 355-357. *Law & Policy*, 33(3), 334-366.
- Savoie, D. J. (1994). *Reagan, Thatcher, Mulroney: In search of a new bureaucracy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schaapman, M., & Wiltshagen, T. (1998). Regulering van arbeidsomstandigheden en milieueffecten; tussen publiek en privaat. In G. H. Addink, A. M. Hol, & R. Knegt (Eds.), *Privatisering; effectiviteit en legitimiteit* (pp. 139-178). Deventer: Tjeenk Willink.
- Scott, C. (2002). Private regulation of the Public Sector; a neglected fact of contemporary Governance, pp. 73-76. *Journal of Law and Society*, 29(1), 56-76.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*, p. 504. Boston New York: Houghton Mifflin Company.
- Short, J. L., & Toffel, M. W. (2010). Making self-regulation more than merely symbolic; the critical role of the legal environment, pp. 36, 367-372. *Administrative Science Quarterly*, 55(3), 361-396.
- Six, F. E. (2010). Vertrouwen in toezicht, pp. 9-10, 15-21, 25-26. *Tijdschrift voor Toezicht*, 1(4), 6-26.
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Los Angeles: Sage.
- Steenhuizen, B., & v.d. Voort, H. (2012). Schandalig! Te veel en te weinig! narratieve analyse van het debat over de juiste hoeveelheid toezicht, pp. 1-4. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(1), 1-13.
- Stein, J. G. (2002). *The Cult of Efficiency*. Toronto: Ananasi Press.
- Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2014). *Duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor veiligheid en het functioneren van het interne en externe toezicht, pp. 1, 3*. Retrieved from Den Haag: [www.maatschappijenveiligheid.nl](http://www.maatschappijenveiligheid.nl)
- Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2016). *Waar was het overheidstoezicht?, p. 1*. Retrieved from Den Haag: [www.maatschappijenveiligheid.nl](http://www.maatschappijenveiligheid.nl)
- Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2017). *Zelfregulering, maar geen gesjoemel*. Retrieved from Den Haag: [www.maatschappijenveiligheid.nl](http://www.maatschappijenveiligheid.nl)
- Stichting Maatschappij en Veiligheid. (2018). *Zelfregulering noodzakelijk, maar geen casinospel!* Retrieved from Den Haag: [www.maatschappijenveiligheid.nl](http://www.maatschappijenveiligheid.nl)
- Stichting Veiligheid Voorop. (2019). *Jaarverslag 2018*. Retrieved from Den Haag: [www.veiligheidvoorop.nu](http://www.veiligheidvoorop.nu)
- Stichting Veiligheid Voorop. (2020). *Jaarverslag 2019*. Retrieved from Den Haag: [www.veiligheidvoorop.nu](http://www.veiligheidvoorop.nu)
- Stichting Veiligheid Voorop. (2021). *Jaarverslag 2020*. Retrieved from Den Haag: [www.veiligheidvoorop.nu](http://www.veiligheidvoorop.nu)
- Swuste, P., & Reniers, G. L. L. M. E. (2017). Seveso inspections in the European low countries history, implementation, and effectiveness of the European Seveso directives in Belgium and the Netherlands. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 49, 68-77, p. 75. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl). doi:10.1016/j.jlp.2016.11.006
- Swuste, P., van Gulijk, C., Groeneweg, J., Zwaard, A. W., & Lemkowitz, S. (2017). Risico- en veiligheidsmanagement in high-tech-high-hazard sectoren, van Chapham Junction tot Macondo, Deepwater Horizon, p. 82. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowedenschap*, 30(3), 78-120 Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- ter Bogt, H. J. (2008a). Management accounting change and NPM in local government. *Financial Accountability and Management*, 24 (3), 209-241.
- ter Bogt, H. J. (2008b). Recent and future management changes in local government; continuing focus on rationality and efficiency? *Financial Accountability and Management*, 24 (1), 31-57.
- ter Bogt, H. J., & Van Helden, G. J. (2000). Accounting change in Dutch government; exploring the gap between expectations and realizations. *Management Accounting Research*, 11, 263-279. Retrieved from [www.idealibrary.com](http://www.idealibrary.com). doi:10.1006/mare.2000.0132

- Tombs, S., & Whyte, D. (2010). A deadly consensus: Worker safety and regulatory degradation under New Labour, pp. 61-63. *British Journal of Criminology*, 50(1), 46-65.
- US Chemical Safety and Hazard Investigation Board. (2007). *Investigation Report Refinery Fire and Explosion BP Texas City*, pp. 19, 25. Retrieved from [www.csb.gov/assets/1/19/csbfinalreportbp.pdf](http://www.csb.gov/assets/1/19/csbfinalreportbp.pdf)
- van Bueren, E., Jansen, L., & Verbart, J. (1999). Over de waarde van case-studyonderzoek. *Rooilijn; Tijdschrift voor Wetenschap en Beleid in de Ruimtelijke Ordening*, 10, 484-491.
- van de Bunt, H., Van Erp, J., & Van Wingerde, K. (2007). Hoe stevig is de Piramide van Braithwaite?, pp. 387-392. *Tijdschrift voor Criminologie*, 49(4), 386-399.
- van den Heuvel, G. A. A. J. (1993). *Onderhandelen of straffen; over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*. Arnhem: Gouda Quint.
- van den Heuvel, G. A. A. J. (1998). *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminaliteit*, pp. 2, 6, 12-13, 15. Retrieved from Universiteit Maastricht:
- van der Knaap, P. (2006). Responsive Evaluation and Performance Management, pp. 284-285. *Evaluation*, 12(3), 278-293. doi:10.1177/1356389006069135
- van der Lans, C. J. M., Ruijter, P. H. J. M., van der Maas, A. A., Peppelman, G., Dekkers, W. A., Schoorlemmer, H. B., . . . Schreuder, R. (2001). *Meerwaarde? Kwaliteitssystemen in de groene praktijk*. Retrieved from Naaldwijk Plantonderzoek Plant en Omgeving:
- van Dort, R. (2014). 50 jaar gasexplosies in Nederland. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowedenschap*, 27(2), 36-49, p. 39. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- van Erp, J., Huisman, W., van der Bunt, H., & Ponsaers, P. (2008). Toezicht en compliance. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50(2), 83-95.
- van Grunsven, J. W. F. M. (2018). *De effectiviteit van de overheid; een cybernetische bijdrage aan de professionalisering van de beleidsfunctie*. Universiteit Twente,
- van Helden, G. J. (1991). Prestatiemeting bij de overheid en management control. *Beleidsanalyse*, 20(4), 11-20.
- van Rijbroek, M. (2012). *Kwaliteit ...formaliteit of realiteit? De invulling van kwaliteitsmanagementsystemen binnen de veiligheidsregio's in Nederland belicht (Universiteit Utrecht)*. Retrieved from Utrecht:
- van Schendelen, M. P. C. M. (1982). Politieke achtergronden van deregulering; een suggestieve bruidsschat van de politiek aan het bedrijfsleven, pp. 199-201. *Beleid en Maatschappij*, 8, 190-202.
- van Thiel, S. (2009). Prestatiemeting in de publieke sector; zeven misvattingen. *Overheidsmanagement*, 22(1), 20-23.
- van Thiel, S., & de Leeuw, F. (2009). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17(2), 123-144.
- van Vollenhoven, P. (2006, 28-04-2006). [Inaugurale rede TU Twente "Risicovol", pp. 6-8, 16].
- van Vollenhoven, P. (2008). Publiek debat over de essentiële veiligheidsrelatie tussen overheid en samenleving. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowedenschap*, 21(2), 51-54. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).
- van Waarden, F. (2006). Werk in een wantrouwende wereld; omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie, pp. 232-247. *Tijdschrift voor Beleid, politiek en maatschappij*, 33(4), 232-252.
- van Wingerde, K., & Huisman, K. (2010). Toekijken of toezicht houden?, pp. 33-34. *Handhaving*, 2010(1), 33-35.
- van Wingerde, K., Mascini, P., & Barth, J. (2018). *De praktijk van toezicht in een neoliberal tijdperk; een case study van de taakuitvoering door ISZW inspecteurs bij de handhaving van arbeidsomstandigheden*, pp. 9-10. Den Haag: Boom Criminologie.
- Veiligheidsregio's Noord-West. (2018). *Handhavingsbeleid Industriële Veiligheid Noord-West 2018-2021*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio's Zuid-West. (2020a). *Bijscholingsprogramma medewerkers Industriële Veiligheid 2020-2022*. Retrieved from Rotterdam: [www.dcmr.nl](http://www.dcmr.nl)

- Veiligheidsregio's Zuid-West. (2020b). *Projectopdracht Opleiding en bijscholing Industriële Veiligheid Zuid-West*. Retrieved from Rotterdam: [www.dcmr.nl](http://www.dcmr.nl)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2015a). *Beleidsplan*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2015b). *Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland*. Retrieved from Den Haag: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2017). *Regionaal Risicoprofiel*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2018a). *Jaarverslag en Jaarrekening 2017*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2018b). *Ontwerp-programmabegroting 2019 en actualisatie 2018*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2019a). *Jaarverslag en jaarrekening 2018*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland. (2019b). *Ontwerp-programmabegroting 2020 en actualisatie 2019*. Retrieved from Amsterdam: [www.amsterdam.nl/veiligheidsregio](http://www.amsterdam.nl/veiligheidsregio)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2009). *Jaarverslag 2008*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2010). *Jaarverslag 2009*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2011). *Jaarverslag 2010*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2012). *Jaarverslag 2011*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2013). *Jaarverslag 2012*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2014). *Jaarverslag 2013*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2016a). *Beleidsplan 2017-2020 "Samen voor Veiligheid"*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2016b). *Jaarverslag 2015*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2017). *Jaarverslag 2016*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2018a). *Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*. Retrieved from Den Haag: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2018b). *Jaarverslag 2017*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2019a). *Jaarverslag 2018*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2019b). *Regionaal Risicoprofiel*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid. (2020). *Jaarverslag 2019*. Retrieved from Dordrecht: [www.vrzhz.nl](http://www.vrzhz.nl)
- Vereniging Nederlandse Chemische Industrie, V. (2015). *Jaarverslag, p.13*. Retrieved from Leidschendam: [www.vnci.nl](http://www.vnci.nl)
- Verlet, D., & Devos, C. (2008). Beleidsevaluatie, een inleidende situering, pp. 7-18. In *Over beleidsevaluatie; van theorie naar praktijk en terug*. Sint-Niklaas, België: Roon Drukkerij.
- Verlet, D., & Devos, C. (2010). Efficiëntie en effectiviteit als twee maten en gewichten in de publieke schaal, pp. 5-26. In D. Verlet & C. Devos (Eds.), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de waagschaal* (Vol. D/2010/3241/171). Sint Niklaas, België: Drukkerij Roon.

- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (3th ed.). Utrecht: Lemma BV.
- Versluis, E. (2003). *Enforcement matters: Enforcement and Compliance of EU-directives in 4 states*, pp. 20-21, 289-294. Dissertatie, TU Delft, Delft Ebaron. Retrieved from [www.eburon.nl](http://www.eburon.nl)
- Vinals, J., & Fiechter, J. (2010). *The making of good oversight; learning to say "No"*, pp. 4, 13-16, 19 (*International Monetary Fund*). Retrieved from
- VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, & VOTOB. (2011). *Veiligheid Voorop; 10 actiepunten voor veiligheid*. Retrieved from Den Haag: [www.vno-ncw.nl](http://www.vno-ncw.nl)
- VNO/NCW, VHCP, VNCI, VNPI, & VOTOB. (2017). *Veiligheid Voorop Rapportage 2016* Retrieved from Den Haag: [www.vno-ncw.nl](http://www.vno-ncw.nl)
- von Meyenfeldt, L., Schrijvershof, C., & Wilms, P. (2008). *Eindrapport Tussenevaluatie beleidsdoorlichtingen*, pp. 61-62. Retrieved from Den Haag: [www.ape.nl](http://www.ape.nl)
- VROM-Inspectie. (2008). *Programma Vernieuwing Toezicht Chemiedomein*. Den Haag Retrieved from [www.inspectieloket.nl/chemie](http://www.inspectieloket.nl/chemie)
- VROM-inspectie. (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. Retrieved from Den Haag: [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)
- VROM-inspectie. (2011a). *Chemie-pack Moerdijk. Feitenrelas inzake de vergunningssituatie en het toezicht*, pp. 5, 14. Retrieved from Den Haag, VROM-inspectie VI-2011-56. 2e kamer 26956, 96, 18-03-2011 [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)
- VROM-inspectie. (2011b). *Quick-scan BRZO-bedrijven*, pp. 5-7. Retrieved from Den Haag, VROM-inspectie VI-2011-94, 2e Kamer 26956, 96, 18-03-2011: [www.vrominspectie.nl](http://www.vrominspectie.nl)
- Welp, P. (2012). Effectiviteit van toezicht; tijd voor responsive evaluation, pp. 7-12. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(2), 7-22.
- Wennemers, L. (2014). *Het kwaliteitssysteem: Een analyse op basis van de theorie voor een oplossing in de praktijk (Universiteit Twente)*. Retrieved from Enschede:
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2008). *Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid*, pp. 16, 35, 159-160. Retrieved from [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *Evenwichtskunst; over de verdeling van verantwoordelijkheden voor fysieke veiligheid*, pp. 11, 29, 81-87. Retrieved from Den Haag: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2013). *Toezen op publieke belangen; naar een verruimd perspectief op Rijkstoezicht*, pp. 11-16, 21-25, 30-32 (89). Retrieved from Amsterdam: [www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)
- Wiering, E., Blokland, A., Kluin, M. H. A., Huisman, W., & Peeters, M. (2019). Regelovertreding als voorspeller van incidenten in de chemische industrie, pp. 18-21. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(2), 3-24. doi:10.5553/TvV/187279482019018002001
- Wiering, E., Huisman, W., Blokland, A., & Kluin, M. H. A. (2021). *Toezicht, regelovertreding en handhaving in aanloop naar ongevallen bij Brzo-bedrijven: Boom Criminologie*.
- Wijnker, J., & van der Velde, S. (2020). *Verkenning vernieuwend toezicht*. Retrieved from Delft: [www.dv2030.nl](http://www.dv2030.nl)
- Willems, P. J. H. (2001). *Kwaliteitszorg: managementhype of organisatorische noodzaak? Een studie naar het effect van kwaliteitsmanagementsystemen en de toepasbaarheid voor brandweer en rampenbestrijding (NIBRA/NSOB)*. Retrieved from Arnhem: [www.ifv.nl](http://www.ifv.nl)
- Winter, H. B. (2010). *Zicht op toezicht?* Groningen: Universiteit Groningen.
- Winter, H. B. (2012). Meten van de effecten van toezicht, pp. 79-80. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3(2), 63-80.
- Winter, H. B., & De Ridder, J. (2010). *Toezicht en effectmeting; het kan!*, pp. 1-2, 5-7. Retrieved from Groningen: [www.rug.nl/rechten/faculteit/vakgroepen/bes](http://www.rug.nl/rechten/faculteit/vakgroepen/bes)
- Zemering, C., & Swuste, P. (2004). De scenario audit. Voorstel voor een methode ter preventie van incidenten en rampen in de procesindustrie, p. 80. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbeidwetenschap*, 18(4), 79-88. Retrieved from [www.arbeidshygiene.nl](http://www.arbeidshygiene.nl).

- Zijlstra, S. E. (2020). *Juridische positie rijksinspecties: naar een algemen wet inzake de rijksinspecties?*  
Retrieved from Amsterdam: [www.rijksinspecties.nl](http://www.rijksinspecties.nl)
- Zijlstra, W. (2010). Een kwaliteitsmanagementsysteem is geen papierwinkel (ZBC Kennisbank).  
Retrieved from <https://zbc.nu>
- Zijlstra, W. (2015). De voordelen en baten van een kwaliteitsmanagementsysteem (ZBC Kennisbank).  
Retrieved from <https://zbc.nu>

# **CURRICULUM VITAE**



## Curriculum vitae

Rob in 't Veld werd geboren op 24 mei 1946 te Den Haag.

Hij groeide op in Den Haag en genoot onderwijs aan achtereenvolgens de Beatrijs Lagere School (1952-1958), de dr. Ariëns Mulo (MULO-A en MULO-B; 1958-1961) en het Thomas Morecollege (HBS-B; 1961-1963). Van 1963 tot 1969 studeerde hij aan de TU Delft, faculteit scheikundige technologie. Hij sloot deze studie af met het project "Vaste fase peptide synthese van oxytocine".

Van 1969-1970 vervulde hij zijn militaire dienstplicht. Hij volgde de officiersopleiding infanterie te Ermelo en werd tewerkgesteld bij de Geneeskundige Dienst Amsterdam. Van hieruit werd hij achtereenvolgens gedetacheerd bij het Laboratorium voor Menselijke Erfelijkheidsleer en Antropogenetica van de Universiteit van Amsterdam en het FOM-instituut voor Atoom- en Moleculefysica te Amsterdam. Hij deed daar onderzoek aan de pyrolyse-gaschromatografie en NMR-herkenning van bacteriestammen.

Hij trad in 1970 in dienst van het Unilever Research Laboratorium te Vlaardingen en was daar als afdelingshoofd werkzaam aan eiwitverwijdering in de directie Detergenten. Tevens zat hij namens de industriebond FNV zes jaar in de ondernemingsraad.

In 1979 trad hij in dienst van de Universiteit Leiden als hoofd van de dienst voor Veiligheid en Milieu en vervulde deze functie tot 1990. Gedurende deze periode was hij van 1983-1986 voorzitter van de Interuniversitaire Adviescommissie voor Veiligheid en Milieu en van 1983-1989 lid van het hoofdbestuur van de Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde (NVVK). Van 1983-1990 was hij als docent aan de post-HBO opleiding Hogere Veiligheidskunde (HVK) verbonden. Ook was hij van 1983-2017 examinator aan dezelfde opleiding.

Ten gevolge van een headhuntingprocedure trad hij in 1991 in dienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Hij vervulde daar achtereenvolgens de functies van sectorhoofd Major Hazards en Chemische Procesindustrie, wnd. hoofd afdeling Chemische Veiligheid, wnd. hoofd afdeling Veiligheidsmanagement, wnd. directeur Veiligheid, hoofd afdeling Arbeidsplaatsen en Arbeidsmiddelen en plv. directeur Arbeidsomstandigheden. Gedurende 1991-1999 was hij als docent verbonden aan de postacademische opleiding Management of Safety, Health and Environment (MOSHE) van de TU Delft.

In 1999 volgde een overstap naar de Arbeidsinspectie. Hij was daar tot aan zijn vervroegde uittreding in 2007 achtereenvolgens hoofdinspecteur Bouw, hoofdinspecteur Dienstverlening, hoofdinspecteur Vuurwerk en Gevaarlijke Stoffen, hoofdinspecteur Major Hazard Control (MHC), manager Strategie MHC, wnd. directeur MHC en directeur MHC.

Na zijn vervroegde uittreding was hij van 2007-2016 examinator aan de postacademische opleiding MOSHE van de TU Delft, van 2007-2011 lid van de commissie In- en Externe Veiligheid van de Adviesraad Gevaarlijke Stoffen (AGS), van 2011-2013 lid van de Commissie In- en Externe Veiligheid van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI), van 2011-2012 lid van de begeleidingscommissie onderzoek Chemiepack Moerdijk van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) en van 2012-2013 lid van de begeleidingscommissie onderzoek Odfjell Rotterdam van de OVV.

In oktober 2017 wendde hij zich tot het Dual PhD Centre van de Universiteit Leiden om per 1 januari 2018 te starten met een promotietraject.

Hij heeft de volgende publicaties (mede) op zijn naam staan:

- 1) Beyerman, H. C., & **In 't Veld, R. A.** (1969). Synthesis of the sequence of oxytocin on a hydroxymethylstyrene-divinylbenzene polymer. *Recueil des Travaux Chimique de Pays-bas*, 88, 1019-1027.
- 2) Meuzelaar, H. L. C., & **In 't Veld, R. A.** (1972). A technique for Curie-point pyrolysis gaschromatography of complex biological samples. *Journal of Chromatographic Science*, 10(4), 213-216.
- 3) van Ballegoy, H. J. J., Bakker, H. K., Schenke, M., & **In 't Veld, R. A.** (1983). Veiligheid in laboratoria. *Chemisch Magazine*, 349-351.
- 4) Dik, J., Hale, A., Poort, R., van Roden, N., Roggeveen, V., Schaardenburgh, K., Swüste, P., **in 't Veld, R.A.**, Verwer, C. (2008). De on-balans in de verantwoordelijkheid voor veiligheid in Nederland. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap*, 21(2), 55-60.
- 5) **in 't Veld, R. A.** (2009). In- en externe veiligheid; een contraproductief onderscheid. *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap*, 22(3), 96-101.
- 6) **in 't Veld, R. A.** (2015). Verlaagt het overheidstoezicht op de chemische industrie de kans op incidenten? *Tijdschrift voor Toegepaste Arbowetenschap*, 28(3), 99-105.