



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).

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 overheidstoezichthouders 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 en 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^e-lijnstoezichthouders. 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 Marktwerving Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) geïntroduceerd (Kabinet Kok I, 1994). Het programma beoogde vereenvoudiging van de wetgeving, versterking van de marktwerving, vermindering van de concurrentiebeperkingen en vermindering van administratieve lasten (Project Marktwerving, 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 Handhavingssstelsel 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	• Stelt publiek belang voorop • Meet nalevingsniveaus en formuleert gewenst niveau • Bepaalt toezichtsinzet aan de hand van risicoanalyses • Neemt signalerende en agenderende rol
	Is gericht op behalen resultaat	• Is slagvaardig (hard waar het moet, zacht waar het kan) • Bevordert zelfwerkzaamheid (proactiviteit)
	Legt verantwoordelijkheid af	• Meet effecten (output, outcome, maatschappelijk effect) en legt daarmee uit wat er gedaan is
	Is onafhankelijk	• Is onafhankelijk zowel t.a.v. bestuur/beleid als t.a.v. sector
Efficiënt	Werkt samen	• Wisselt gegevens uit, deelt kennis en investeert in de samenwerking met de andere toezichthouders • Verkent samenvoeging (vermindert fragmentatie, bestuurlijke drukte)
	Is transparant	• Openbaart rapportages
	Is goed georganiseerd	• Heeft een kwaliteitsmanagementsysteem • Is van voldoende omvang en heeft voldoende middelen
Professioneel	Heeft competent personeel	• Stelt adequate instroomeisen aan nieuwe inspecteurs • Heeft een gedegen opleidingsprogramma gericht op specifieke kennis en vaardigheden • Heeft een bij- en nascholingsprogramma

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 opgerichte 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 samenvoegingen (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.