



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).

DEEL II THEORIE

OPZET VAN HET ONDERZOEK

WETGEVING

OVERHEIDSBELEID t.a.v. VEILIGHEID

TOEZICHT

GOED TOEZICHT

CONCEPTUEEL MODEL

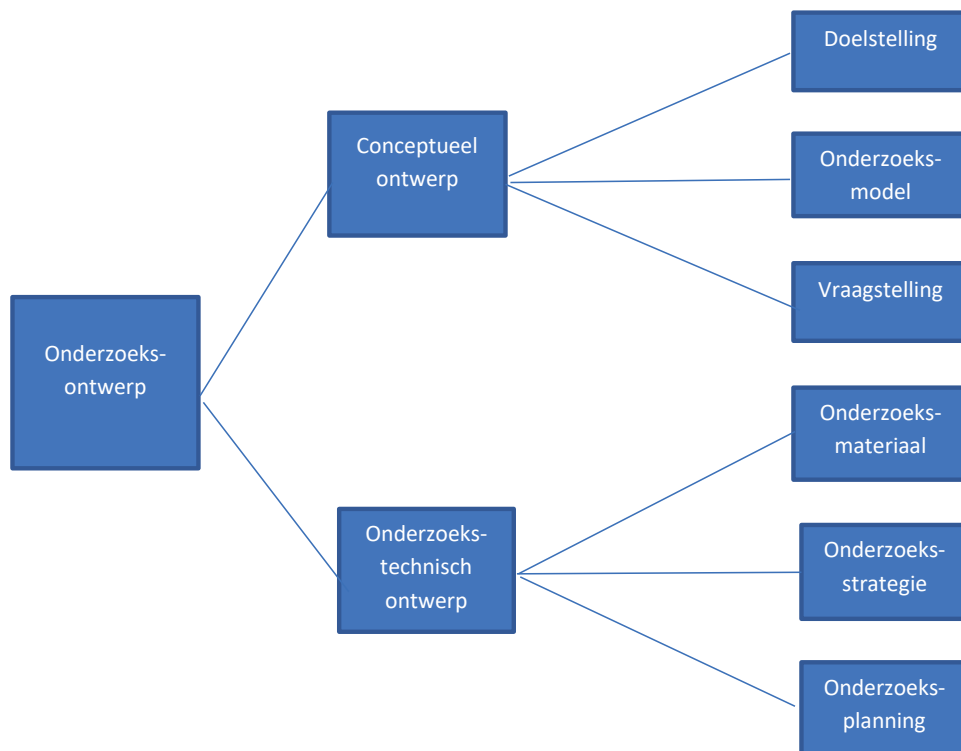
Hoofdstuk 2

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*

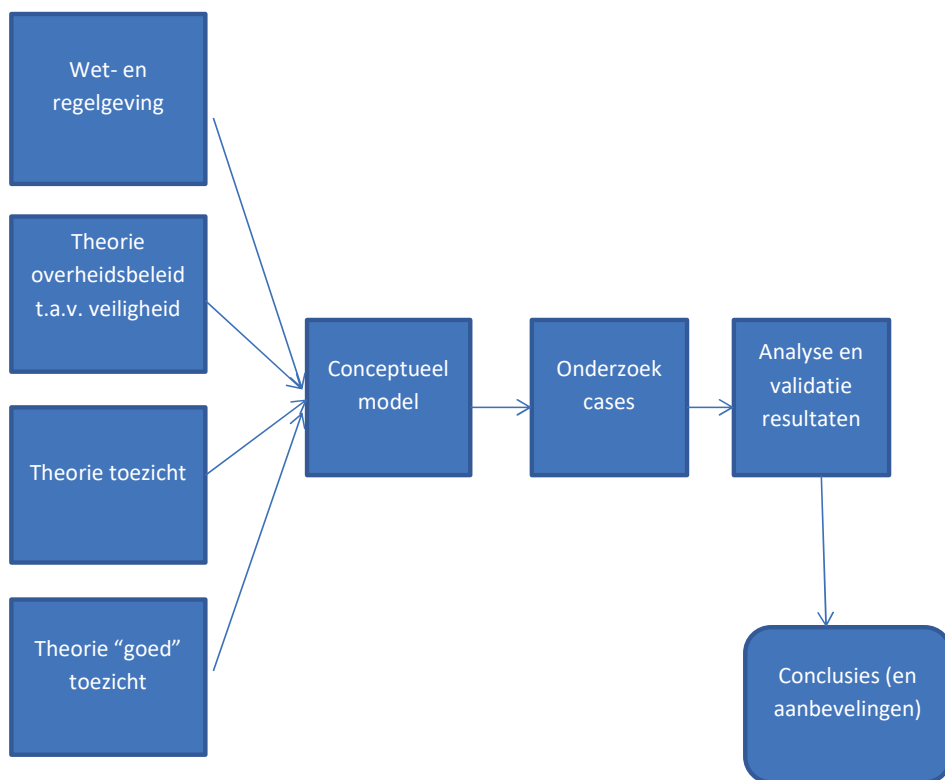
Zoals in hoofdstuk 1 werd geconcludeerd was er ten aanzien van de invulling door de overheid van haar toezichthoudende en handhavende taak op de veiligheid in de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken in het (recente) verleden sprake van een situatie die tot veel kritiek heeft 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's⁴⁸. 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

⁴⁸ Teneinde tot een werkbare 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^e-lijns rol heeft) buiten beschouwing gelaten.

geïnterviewd⁴⁹. De geluidopnamen en de transcripties die van de interviews zijn gemaakt zijn allen gearchiveerd⁵⁰.

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^e 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*

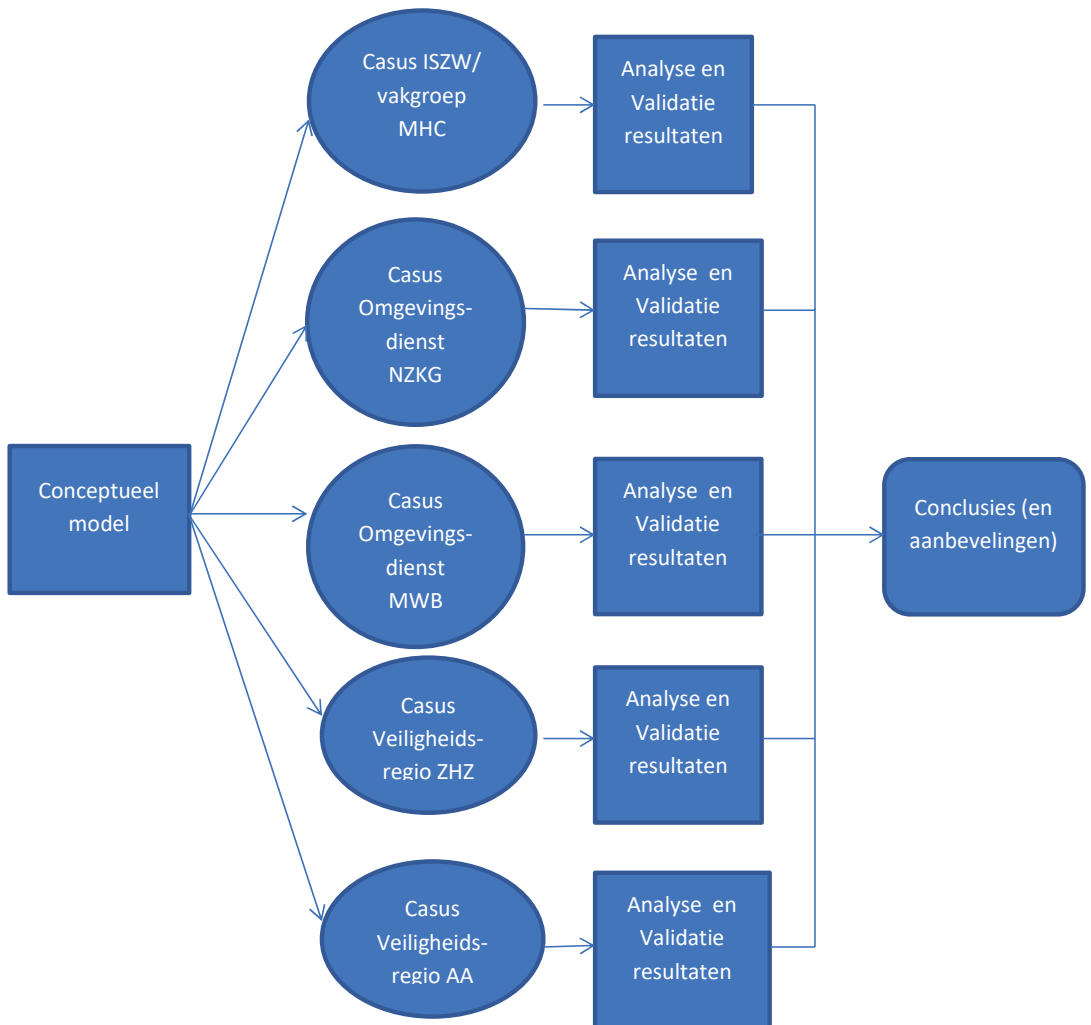
De schrijver van deze dissertatie is zich bewust van de bijzondere aspecten die zijn verbonden aan zijn rol als onderzoeker. Hij is immers in het verleden in de te onderzoeken sector werkzaam geweest (ISZW/MHC) en betrokken geweest bij de vormgeving van het toezicht op de Brzo-bedrijven. Valkuilen zouden 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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)