



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).

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, certificatie⁸² en accreditatie⁸³ (Evers, 2002) dominant in het publieke discours. Delen van de overheid werden op afstand gezet in de vorm van zelfstandige bestuursorganen⁸⁴ (ZBO's) of Autoriteiten⁸⁵, 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 1934⁸⁶ en de Hinderwet 1875. Zoals eerder opgemerkt kwam de bescherming

⁸² 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.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

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

⁸⁶ 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 Arbeidsomstandighedenwet⁸⁷ (als opvolger van de Veiligheidswet 1934) ingericht. In de Memorie van Toelichting (MvT)⁸⁸ 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 Milieubeheer⁸⁹ 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

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

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

⁸⁹ 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 maakte⁹⁰.

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)⁹¹ 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

⁹⁰ Tweede Kamer 28663, 53, 16-06-2010.

⁹¹ 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^e 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 Arbeidsomstandighedenwet⁹² (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 Milieubeheer⁹³ (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 machinerichtlijn⁹⁴ (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

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

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

⁹⁴ 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^e 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.

