



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>

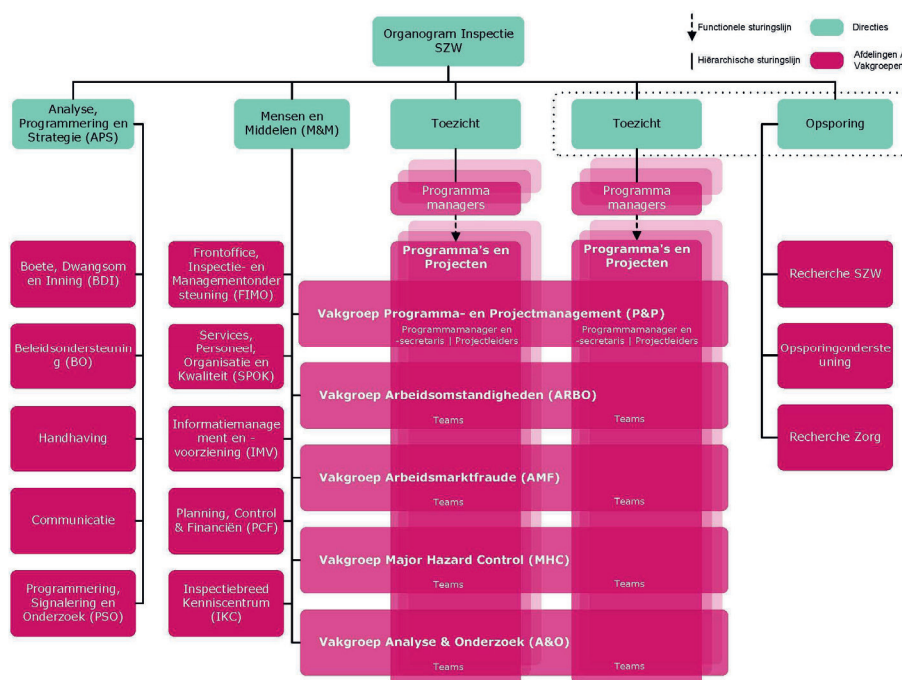
Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Hoofdstuk 8

De casus ISWZ (vakgroep MHC)

1) Inleiding

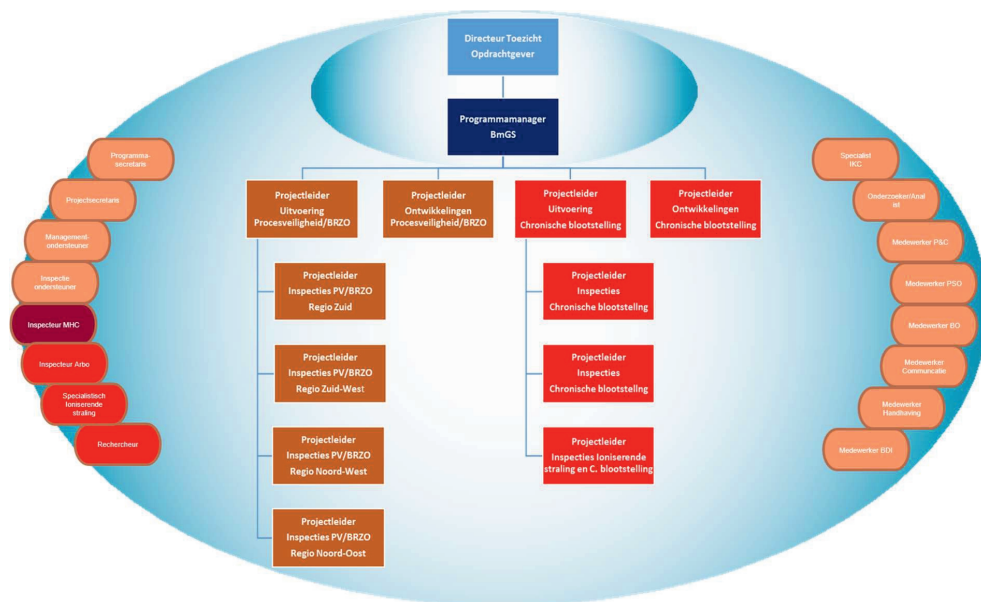
De inspectie SZW (ISZW) is per 1 januari 2012 ontstaan door samenvoeging van de Arbeidsinspectie (AI), de Inspectie Werk en Inkomen (IWI) en de Sociale Informatie- en Opsporingsdienst (SIOD). Voor die datum was alles rond het toezicht op Brzo-bedrijven vanaf 2002 bijeengebracht in de directie Major Hazard 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)¹³².

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.

¹³² 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.

Toegespitst 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 toezichtmodel (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 toezichtmodel 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

website¹³³ 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 werkkerrein van ISZW is hier meer aandacht gekomen. Een voorbeeld daarvan is de introductie van de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving (WahS)¹³⁴ (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

¹³³ www.brzoplus.nl

¹³⁴ 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 handelswijze 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 departement¹³⁵. 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 aan¹³⁶. 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 onafhankelijkheid 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)¹³⁷. 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 regelen¹³⁸. 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).

¹³⁵ NRC, 04-03-2020, "Grapperaus: Inspectie weg bij Justitie. Een fysieke verhuizing van de Justitie-inspectie moet beïnvloeding voorkomen."

¹³⁶ 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^e Kamer"; 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 orderingsbeleid gemanipuleerd"; www.nrc.nl, 14-02-2020, "Dat de Nederlandse Rijksinspecties onafhankelijk zijn is pure onzin"; www.nrc.nl, 15-12-2019, "Onderwijsinspectie ging te ver in Haga-zaak".

¹³⁷ 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.

¹³⁸ 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 handhavingsresultaten (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 coördinatielast. 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^e 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 taken¹³⁹. 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^e 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

¹³⁹ 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 aangeboden¹⁴⁰. 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 III¹⁴¹ 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

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

¹⁴¹ 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 leidinggevers 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)¹⁴². 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)¹⁴³ toegewezen aan het domein procesveiligheid. Zij werken nauw samen met de senior inspecteurs en de projectleiders uit het programma BmGS.

¹⁴² 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).

¹⁴³ 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.

