



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 14

Analyse en validatie

1) *Analyse van het conceptueel model*

De criteria waarop toepasbaarheid en waarde van het model zijn geanalyseerd zijn:

- Gaf de structuur van het model een goede basis voor de inzet van de onderzoeksmethoden?
- Zijn de parameters en criteria uit het model herkenbaar voor de betrokken geïnterviewden?
- Sluiten de parameters en criteria uit het model goed aan op de in de afgelopen jaren gevoerde discussies omtrent toezicht en handhaving?
- Konden de cases op basis van het model goed worden beschreven en onderscheiden?
- Op welke bronnen en literatuur is het model gebaseerd en wat betekent dat?
- Welke criteria leverden veel gegevens op en welke niet?

De structuur die in het model is aangebracht gaf een stevige richting aan de aanpak van de analyse van de beschikbare documenten, de vragen die daarbij zijn gesteld (zie bijlage 2) en de wijze waarop de resultaten daarvan zijn beschreven (zie hoofdstukken 7 t/m 12). De parameters en de criteria uit het model zijn bij dit alles steeds gebruikt en weergegeven. Hierdoor kon de informatie gestructureerd uit de documenten worden gedestilleerd en verder worden gerubriceerd. Diezelfde structuur gaf een stevige richting aan de aanpak van de interviews met de geselecteerde functionarissen, de vragen die daarbij zijn gesteld (zie bijlage 3) en de wijze waarop de resultaten daarvan zijn beschreven (zie hoofdstukken 7 t/m 12). De parameters en de criteria uit het model zijn bij dit alles steeds gebruikt en weergegeven. Op deze manier kon binnen de beperkte interviewtijd veel informatie worden vergaard en gerubriceerd. De parameters en de criteria uit het model waren daarbij voor alle geïnterviewden zeer herkenbaar zowel in theoretische als in praktische zin. Het volgen van de vragen die uit het model voortkwamen was voor hen herkenbaar en overzichtelijk en stelde hen in staat uitvoerig op de vragen te antwoorden.

Een aantal parameters en criteria uit het model sloten (en sluiten) goed aan op discussies die in de afgelopen jaren in diverse gremia en op diverse niveaus ten aanzien van toezicht en handhaving zijn gevoerd en waarover besluitvorming (nog) niet of niet definitief heeft plaatsgevonden. Voorbeelden hiervan zijn de onafhankelijke positie van de toezichthouders, de schaalgrootte waarop toezichthouders moeten zijn georganiseerd, de capaciteit waarover toezichthouders zouden moeten kunnen beschikken, de deskundigheid van de toezichthouders en de maatschappelijke doelen die toezichthouders zouden moeten nastreven.

Aan de hand van het model konden de onderzochte diensten uitvoerig en gestructureerd worden beschreven en van elkaar worden onderscheiden (zie de hoofdstukken 8 t/m 12). Met name het onderscheid ten aanzien van organisatiestructuur, positie, cultuur en stijl tussen een dienst op het niveau van een Rijksinspectie, diensten op het niveau van Omgevingsdiensten en diensten op het niveau van Veiligheidsregio's kwam goed naar voren. Bij het toespitsen van dit alles op het Brzo-toezicht werden de verschillen beperkter. Dit werd enerzijds veroorzaakt door de in de afgelopen jaren gegroeide en sterker geworden samenwerking tussen de partners in het Brzo-toezicht en de afspraken over uitvoering, procedures,

werkwijzen en methodieken die in dit verband zijn gemaakt, waardoor de diverse onderzochte diensten vergelijkbare patronen lieten zien ten aanzien van nalevingsniveaus, risicoanalyses, slagvaardigheid, transparantie en effecten. Anderzijds werd dit veroorzaakt door de inhoud van de onderhavige wetgeving en politiek bestuurlijke afspraken daarover, waardoor de diverse onderzochte diensten vergelijkbare patronen lieten zien ten aanzien van de bevordering van de zelfwerkzaamheid en differentiatie in toezichtslast. Op basis van de door het model gestructureerde beschrijvingen van de onderzochte diensten was het mogelijk inzichtelijk de belangrijkste bevindingen te benoemen en op basis daarvan conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.

De achtergrondinformatie waarop het conceptueel model en de daarin genoemde parameters en criteria zijn gebaseerd is voor het overgrote deel gebaseerd op rapporten van (ambtelijke) commissies, instituten en stichtingen, overheidsdocumenten, opiniërende artikelen en boeken, overzichts- en rubricerende documenten, oraties en dergelijke. Veel geraadpleegde bronnen zijn het Kabinet, de 2^e Kamer, de Algemene Rekenkamer, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Inspectieraad en het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Er wordt over dit alles veel gediscussieerd en er worden voortdurend nieuwe concepten bedacht die pogen het (overheids)toezicht aan te passen en geschikt te maken voor nieuwe maatschappelijke verhoudingen, veranderende beleidsdoelstellingen en zich vernieuwende wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn het systeemtoezicht, risicogestuurd toezicht en informatiegericht toezicht. De discussie richt zich dan met name op de voorziene voor- en nadelen en de toepasbaarheid van deze concepten. Helaas is er echter over dit alles slechts weinig empirisch onderzoek gedaan en er zijn slechts weinig evidence-based resultaten beschikbaar. Er zijn wel diverse opiniërende en overzichtsartikelen en rapporten vanuit wetenschappelijke kringen, zoals bijvoorbeeld (Helderman & Honingh, 2009, 2010) (systeemtoezicht en zelfwerkzaamheid), (Biezeveld, 2002, 2010) (handhaving, versnippering en onafhankelijkheid), (de Bree, 2010; de Bree & van Wingerde, 2010) (systeemtoezicht), (van Wingerde & Huisman, 2010; van Wingerde et al., 2018) (versnippering), (Mascini, 2013; Mascini & van Wijk, 2009) (deskundigheid, risicogestuurd toezicht en zelfwerkzaamheid), (Huisman, 2001; Huisman & Beukelman, 2007) (naleving), (Mendeloff & Gray, 2005) (effectiviteit), (Hutter, 1988, 1989; Hutter & Manning, 1990) (handhavingsstijlen), (Braithwaite, 1985, 1987; Braithwaite & Makkai, 1991) (handhavingsstijlen), (N. Gunningham, 1987, 1995, 2010, 2011; N. Gunningham & Grabosky, 1998; N. Gunningham & Johnstone, 1999; N. Gunningham & Kagan, 2005; N. Gunningham & Rees, 1997; N. Gunningham, Thornton, & Kagan, 2004) (handhavingsstijlen), (Eshuis, 1997) (handhavingsstijlen), (van de Bunt et al., 2007) (handhavingsstijlen), (Gabriel-Breukers, 2008) (informatieoverdracht en kwaliteitsmanagementsystemen) en (Grimmelikhuijsen et al., 2020) (transparantie). Een groot deel van deze wetenschappelijke bijdragen is echter opiniërend en rubricerend en het aantal evidence-based onderzoeksresultaten is beperkt. Bovendien spreken diverse resultaten (bijvoorbeeld over de effectiviteit van bepaalde handhavingsstijlen) elkaar tegen. Er is duidelijk behoefte aan meer wetenschappelijk onderzoek op dit terrein. Bij het opstellen van het conceptueel model en het formuleren van de criteria waarmee de geselecteerde cases zijn onderzocht is ernaar gestreefd op basis van het bovenstaande tot een zo optimaal mogelijke afweging te komen.

Bij de toepassing van het model op de uitvoering van het Brzo-toezicht binnen de onderzochte diensten is het duidelijk geworden dat de criteria nalevingsniveaus, effectmetingen, risicosturing, handhavingsstijl, onafhankelijkheid, samenwerking, interne kwaliteitsborging en professionaliteit zowel bij de documentenanalyse als bij de interviews veel gegevens

opleverden en aansloten bij gevoerde interne en externe discussies en de aanwezige belevingswereld van betrokkenen. Daarentegen leverden de criteria publiek belang, bevorderen zelfwerkzaamheid, verdere opschaling en transparantie geen wezenlijke informatie op en sloten ze ook niet goed aan bij de belevingswereld van betrokkenen. Dit kan worden verklaard door het gegeven dat het werken aan de verbetering van de veiligheidssituatie in bedrijven door het uitvoeren van inspecties intrinsiek het publiek belang dient, de wetgeving al verregaande vormen van zelfwerkzaamheid voorschrijft, de huidige samenwerking goed is waardoor de roep om verdere opschaling is verstomd en de transparantie van de resultaten van de inspecties adequaat geregeld is. In voorkomende gevallen kan bij verder onderzoek het model voor dit doel dus worden vereenvoudigd.

2) Analyse van de onderzoeksmethoden

De documenten van de onderzochte diensten leverden veel informatie op, die voornamelijk een goede inkijk boden op uitgangspunten, doelstellingen en het reilen en zeilen van de diensten in zijn geheel. Dit heeft te maken met de aard van de beschikbare documenten, zoals jaarplannen, meerjarenplannen, jaarverslagen, begrotingen, risicoprofielen, organisatieverordeningen, organogrammen, beleidsdocumenten, opleidingsplannen, gemeenschappelijke regelingen, mandaten, etc. Deze documenten zijn van invloed op de uitvoering van het Brzo-toezicht in de betreffende dienst en er wordt ook wel aandacht besteed aan deze uitvoering, maar ze bevatten daarover relatief weinig specifieke informatie. Uitgebreide informatie over de uitvoering van het Brzo-toezicht en de daarbij gehanteerde werkwijzen en methoden werd voornamelijk verkregen uit de onderzochte documenten van het samenwerkingsverband BRZO+.

Na de documentenanalyses werden de semigestructureerde interviews gehouden. De belangrijkste opvattingen van de geïnterviewden die tot aanvulling en aanscherping van het beeld uit de documentenanalyses leidden waren dat:

- er veel weerstand bestaat tegen de opvatting dat het naleefgedrag van bedrijven in een simpel getalletje te vatten is,
- in de onderhavige wetgeving, het gebruikte toezichtsmodel, de toegepaste rankingmethodiek en in het feit dat het Brzo-toezicht binnen de diensten een voorrangspostie bekleedt er al sprake is van een forse risicosturing, waardoor een verdere risicosturing niet meer nodig is,
- met name in de flexibele hantering van een handavingsstijl de meerwaarde van de inspecteurs en hun professionaliteit zit en dat instructies over hoe hiermee om te gaan dan ook niet nodig zijn,
- het te betreuen is dat er nog geen instrument is waarmee effecten van alle inspanningen in het Brzo-toezicht te meten zijn,
- onafhankelijkheid bij de uitvoering van het Brzo-toezicht theoretisch van groot belang is, maar in de praktijk er geen voorbeelden van beïnvloeding door het (politiek) bestuur te benoemen zijn,
- verdere opschaling van het toezicht en eventuele fusering van diensten niet nodig is, omdat de huidige samenwerking tussen de betrokken goed verloopt,
- borging van de interne kwaliteit van groot belang is, ook ten opzichte van de onder toezicht gestelde bedrijven en dat dit behalve bij ISZW/MHC niet goed geregeld is,
- er veel aandacht voor de deskundigheidseisen die moeten worden gesteld aan nieuwe inspecteurs en voor de verdere interne en gezamenlijke opleidingsprogramma's is, dat er voor bij- en nascholing van "zittende" inspecteurs veel minder aandacht is, en

- er weinig geloof wordt gehecht aan zelfwerkzaamheid in de bedrijven en dat dus toezicht en handhaving door de overheid daarom nodig blijven.

Geconstateerd kan worden dat door de keuze van 5 cases, waarbij gekozen is voor cases uit de qua positie en aard van de te onderscheiden toezichthoudende diensten (1 casus voor een landelijke toezichthouder, 2 cases uit de 6 regionaal opererende omgevingsdiensten en 2 cases uit de 25 regionaal opererende veiligheidsregio's, waarvan er 1 het Brzo-toezicht zelfstandig uitvoert en 1 het Brzo-toezicht uitvoert vanuit een landsdelige pool) en de keuze om vervolgens de cases te onderzoeken met documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews tot een grote hoeveelheid gegevens en informatie is gekomen. Gedeeltelijk heeft deze informatie betekenis voor het gehele veld van het Brzo-toezicht en gedeeltelijk is de informatie specifiek voor de gekozen cases (zie hoofdstuk 15, paragraaf 6). Beide onderzoeksmethoden zijn van belang geweest om het inzicht in de feitelijke situatie te kunnen verkrijgen. De informatie geeft voldoende inzicht om de onderzoeksdeelvragen en de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden (zie hoofdstuk 15, paragrafen 2, 3, 4 en 5).

3) *Validatie*

Aan de 28 geïnterviewden zijn de conceptteksten van de hoofdstukken 1, 2, 7 t/m 13 en een aantal bijlagen voorgelegd. Er is aan hen gevraagd in een reactie fouten en/of aperte onjuistheden te vermelden, eventueel tekstuele opmerkingen te maken en daarnaast een mening over het geschrevene te formuleren, waarbij eventuele op- of aanmerkingen en aanvullingen welkom waren.

Ontvangen zijn een gezamenlijke reactie van ISZW namens 10 geïnterviewden en een reactie van het management van de OD NZKG. Deze reacties bevatten een aantal waardevolle suggesties voor aanvullingen en verbeteringen, naast een aantal kritiekpunten. Deze suggesties zijn voor het overgrote deel in de tekst verwerkt.

Daarnaast zijn er afzonderlijke reacties ontvangen van 1 geïnterviewde van ISZW, 1 geïnterviewde van de OD NZKG, alle geïnterviewden van de OD MWB en van drie geïnterviewden van de VR ZHZ en drie van de VR AA. Deze reacties bestonden voornamelijk uit tekstsuggesties en een aantal meer inhoudelijke opmerkingen op zinnen en alinea's. Ook deze opmerkingen zijn indien dat nuttig werd beoordeeld in de tekst verwerkt. Van twee geïnterviewden werd geen reactie ontvangen.

De ontvangen reacties en hoe daarmee is omgegaan staan vermeld in bijlage 6.