



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 15

Conclusies

1) Inleiding

De conclusies zijn gebaseerd op de bevindingen en de analyse daarvan zoals vermeld in hoofdstuk 13. De conclusies worden hieronder gepresenteerd in de vorm van 13 deelconclusies met de daarbij in ogenschouw te nemen achtergronden, zoals die uit hoofdstuk 13 kunnen worden gedestilleerd. Ze zijn gerangschikt conform de in hoofdstuk 2 gepresenteerde onderzoeksdeelvragen. Tevens worden de onderzoeksdeelvragen en de onderzoeksvraag hiermee beantwoord.

2) Effectiviteit

Deelconclusie 1: De huidige opzet en invulling van het toezicht leidt niet tot een inzicht in het nalevingsniveau per bedrijf en voor de sector in zijn geheel en hoe zich dit in de tijd ontwikkelt. Er bestaan in dit opzicht geen afrekenbare doelstellingen voor hetgeen het Brzo-toezicht bereikt. De bijdrage van het Brzo-toezicht aan de bevordering van de naleving kan dan ook niet worden geëxpliciteerd en maakt het Brzo-toezicht kwetsbaar.

Achtergrond: De productie van reguliere en onaangekondigde inspecties en van controlebezoeken door de Brzo-toezichthouders ligt op een kwantitatief goed niveau en ligt hoger dan het wettelijk vereiste. Door het benoemen van de door inspecties aangetroffen overtredingen, het maken van afspraken daarover en/of het inzetten van handhavinginstrumenten en het controleren of deze overtredingen zijn opgelost wordt op deze punten de naleving waarschijnlijk bevorderd. Aangetoond kan dit echter niet worden. Wanneer meerjarig wordt gekeken verbetert de naleving, wanneer dit wordt uitgedrukt als het jaarlijks aantal overtredingen en het deel van de bedrijven zonder overtredingen, niet. De achterliggende oorzaak van deze cijfers is onduidelijk. Ook in de komende jaren kan eenzelfde beeld worden verwacht. Het uitdrukken van de naleving in parameters als het aantal overtredingen en het percentage van de bedrijven zonder overtredingen is omstrede en geeft niet de werkelijkheid ten aanzien van het nalevingsniveau weer.

Deelconclusie 2: Er is onvoldoende aandacht voor de ontwikkeling van instrumentarium om daarmee beter inzicht in het nalevingsniveau per bedrijf en voor de sector in zijn geheel te verkrijgen.

Achtergrond: De huidige wijze van inspecteren en het rapporteren van de resultaten ervan leidt niet tot inzicht in de nalevingsniveaus per bedrijf en voor de sector in zijn geheel. Teneinde dit inzicht wel te verkrijgen, hetgeen nodig is om tot afrekenbare doelstellingen voor het toezicht te komen, is het ontwerpen van een instrumentarium hiervoor noodzakelijk.

Deelconclusie 3: De jaarlijkse monitorrapportages, waarin de resultaten van het Brzo-toezicht worden verzameld en geopenbaard, bevatten slechts gegevens over de bereikte output. Zij bevatten geen gegevens over de bereikte outcome en/of maatschappelijke effecten. Het Brzo-toezicht sluit in deze niet aan bij de initiatieven om te komen tot effectmetingen die er in toezichtsland zijn genomen.

Achtergrond: Outputgegevens zijn begrijpelijk en overzichtelijk. (Politiek) bestuurderen lijken hiermee genoege te nemen en de onmogelijkheid om hiermee inzicht te krijgen in de bereikte effecten voor lief te nemen.

Deelconclusie 4: In het Brzo-toezicht is geen sprake van risicogestuurd toezicht. De koppeling tussen de in de diensten wel aanwezige risicoanalyses en de inzet van mensen en middelen ontbreekt.

Achtergrond: Risicosturing door de Brzo-toezichthouders wordt zeer beperkt door de vigerende wetgeving (die de inspectiefrequentie voorschrijft) en door (politieke) besluitvorming (die de inspectiefrequentie van de bedrijven boven de lage drempelwaarde gelijkstrek met die van de bedrijven boven de hoge drempelwaarde). Betrokkenen vinden het feit dat de wetgeving een inspectiefrequentie voorschrijft al een vorm van risicosturing. Daarnaast zijn er ook risicoelementen in het toezichtsmodel en de rankingmethodiek, die beiden bij het bepalen van de toezichtslast worden gebruikt, aanwezig.

Deelconclusie 5: De slagvaardigheid van optreden door middel van de inzet van handhavingsinstrumenten is groeiende, maar er bestaan aanzienlijke verschillen tussen diensten, regio's en inspecteurs. Pogingen om tot meer uniformiteit te komen door opleidingen en intercollegiale toetsing zijn niet in alle gevallen succesvol.

Achtergrond: Door de introductie van de handhavingsstrategie BRZO+ verloopt de handhaving strikter en uniformer dan in het verleden. Er bestaan in de onderzochte diensten geen instructies inzake een strikte handhaving. Inspecteurs gaan hier in de praktijk flexibel mee om en vinden dit de kern van hun vak, die gestalte geeft aan hun meerwaarde. Het management is zich dit bewust, ondersteunt dit en poogt door middel van opleidingen en intercollegiale toetsing de uniformiteit te bevorderen.

Deelconclusie 6: De toezichthoudende inspecteurs van de Veiligheidsregio's (VR's) hebben slechts zeer beperkte handhavingsbevoegdheden, zelfs op aspecten van brandpreventie. Zij hebben daardoor een ongelijke positie met hun collega's van andere diensten in het team.

Achtergrond: De inspecteurs van de VR zijn slechts handhavingsbevoegd op twee artikelen van de Wet Veiligheidsregio's (Wvr; aanwijzing bedrijfsbrandweren en verzamelen van informatie ten behoeve van het rampenbestrijdingsplan). Voor bijvoorbeeld zaken ten aanzien van brandpreventie moeten zij collega's van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) of van de Omgevingsdienst (OD) vragen overtredingen voor hen te handhaven. Zij vinden dat vervelend en vernederend en zouden graag meer bevoegdheden in deze krijgen. De evaluatiecommissie Wvr vindt een VR niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt voor alle handhavende bevoegdheden te beleggen bij de OD.

Deelconclusie 7: Er zijn aanzienlijke verschillen in de onafhankelijke positie tussen de deelnemende diensten in het Brzo-toezicht. Het Brzo-toezicht wordt dientengevolge niet onafhankelijk van het (politiek) bestuur uitgevoerd.

Achtergrond: De directeuren van de VR's staan onder direct gezag van hun bestuur en er is van enige onafhankelijkheid geen sprake. De positie van de directeuren van de OD'en is geregeld in de diverse mandaatregelingen, waarin de OD op enige afstand van het provinciaal bestuur is gebracht en er dus van enige onafhankelijkheid kan worden gesproken. Overigens

vindt de Raad van State van de mandaatregelingen dat zij de onafhankelijkheid onvoldoende waarborgen. Ook de door de Staatssecretaris van I&W ingestelde Commissie van Aartsen vindt dat de onafhankelijkheid van de OD'en te veel ondergeschikt is gemaakt aan de nabijheid van het bevoegd gezag. Er gaan in kringen binnen en rond de OD'en geluiden op om de onafhankelijkheid wettelijk te gaan regelen. De meeste garanties voor onafhankelijkheid heeft ISZW als Rijksdienst ten gevolge van de regeling in de "Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties". Maar ook dit is niet waterdicht, zoals uit een aantal recente incidenten blijkt. De Aanwijzing is aan een evaluatie in het kader van een brede evaluatie naar de organisatiekaders voor Rijksinspecties op afstand onderworpen. Ook hier gaan stemmen op om de onafhankelijkheid bij wet te gaan regelen. Onder andere de Inspectieraad heeft hiervoor gepleit. Een complicerende factor in deze discussie is hoe een wettelijke onafhankelijkheid zich verhoudt tot de ministeriële verantwoordelijkheid. De Brzo-inspecteurs van de VR's bevinden zich in dit opzicht in een vreemde positie. Zij werken onder direct gezag van het bestuur van de VR (de Burgemeesters van de aangesloten Gemeenten), dat sinds alle Brzo-bedrijven onder het bevoegd gezag van de Provincie zijn gebracht geen zeggenschap heeft over de preventie in deze sector. Daarenboven hebben zij geen enkele formele noch informele werkrelatie met de Gedeputeerden.

Onderzoeksdeelvraag 1 luidde: Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig effectief dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

De conclusie ten aanzien van onderzoeksdeelvraag 1 is: De effectiviteit van het Brzo-toezicht kan niet worden vastgesteld, aangezien inzicht in de bijdrage ervan aan de naleving door bedrijven van de wet- en regelgeving ontbreekt en de rapportages over de resultaten slechts outputgegevens bevatten. Er is verder geen sprake van risicogestuurd toezicht en de slagvaardigheid vertoont aanzienlijke verschillen tussen diensten, regio's en inspecteurs. Er zijn grote verschillen in de onafhankelijke positie tussen de deelnemende diensten, waardoor de onafhankelijkheid van het Brzo-toezicht niet is gegarandeerd. Aspecten zoals het vooropstellen van het publiek belang, signalering en agendering en het verder bevorderen van de zelfwerkzaamheid spelen bij het Brzo-toezicht om uiteenlopende redenen een ondergeschikte rol.

3) *Efficiëntie*

Deelconclusie 8: De samenwerking tussen de Brzo-toezichthouders verloopt over het algemeen goed.

Achtergrond: De kritiek waaraan deze samenwerking in het verleden bloot stond is niet meer geldig. De gerealiseerde opschaling door het tot stand komen van de OD'en, de VR's en de zes Brzo-OD'en, het onderbrengen van alle Brzo-bedrijven onder provinciaal gezag en de vorming, inzet en resultaten van het BRZO+ hebben dit bewerkstelligt. Er zijn soms nog wel spanningen tussen de diensten merkbaar door verschillen in belangen en achtergronden. ISZW/MHC wordt er door de partners van beticht nog wel eens een eigen koers te varen en de OD'en hebben volgens de partners soms de neiging coördinatie te verwarren met aansturing. Deze spanningen worden wel weer snel opgelost.

Deelconclusie 9: Het draagvlak om tot verdere opschaling en/of fusies in het Brzo-toezicht te komen is gering.

Achtergrond: Ondanks dat men onderkent dat opschaling en/of fusies betere garanties voor de onafhankelijkheid kunnen bieden en het tot minder versnippering en verlaging van de coördinatielast kunnen leiden vreest men het loszingen van het Brzo-toezicht van andere toezichtsdomeinen, een verlies aan specifieke expertise, een verlies aan functie-inhoud bij de thans voorkomende dubbelfuncties en een verlies aan regionale inbedding.

Deelconclusie 10: Een voordehandliggende opschaling is de vorming van zes landsdelige Brzo-VR's.

Achtergrond: Deze opschaling is naar analogie van de vorming van de zes Brzo-OD'en. In de praktijk zijn al diverse vormen van landsdelige samenwerking tussen de VR's tot stand gekomen, maar nog niet geformaliseerd.

Deelconclusie 11: De Brzo-toezichtsdiensten gaan zeer verschillend om met de borging van de interne werkwijzen en processen. Van de onderzochte diensten is dit slechts bij ISZW/MHC op een aanvaardbaar niveau.

Achtergrond: De vakgroep ISZW/MHC is een Brzo-toezichthouder die sinds 2004 een compleet en levend kwaliteitsmanagementsysteem (KMS) heeft, waarvan de Deming-circle gesloten is. Deze vakgroep heeft dit KMS ook laten certificeren tegen de norm ISO-9001. Tot op heden wordt het certificaat jaarlijks verlengd en een maal in de drie jaar vindt hercertificatie plaats. Bij de onderzochte OD'en is natuurlijk wel sprake van bepaalde procedures en werkwijzen en registratie in zaaksystemen, maar van het hebben en onderhouden van een KMS is geen sprake. Men leunt in deze voornamelijk op de afspraken in het BRZO+ en men acht zich voor bepaalde aspecten gebonden aan de landelijke kwaliteitscriteria. Er is ook geen gevoel van urgentie om tot een werkend en levend KMS te komen. Ook bij de onderzochte VR's is geen sprake van het bestaan van een KMS, hoewel dit bij wet verplicht is gesteld. Door de vele reorganisaties sinds 2010 is de aandacht hiervoor niet groot geweest, hoewel er sprake is geweest van een beperkt aantal pogingen, waarin ook het Landelijk Expertise Centrum (LEC) een rol heeft gespeeld. Men voelt bij deze OD'en en VR's geen urgentie om de eigen kwaliteit door middel van een levend en compleet KMS te borgen. Dit schuurt des te meer omdat men van bedrijven wel een interne kwaliteits(veiligheids)borging verlangt. Bij de VR's wordt hiermee zelfs de eigen wetgeving overtreden. Dit alles ondergraaft het gezag van de toezichthouders in de richting van de bedrijven.

Deelconclusie 12: Bij de onderzochte diensten is de beschikbare toezichtscapaciteit voor de voorliggende werklast adequaat. Slechts in de VR-pool Noord-West is van onderbezetting sprake.

Achtergrond: Bij ISZW/MHC is de capaciteit door een extra impuls van financiële middelen vanuit het Kabinet recent weer op niveau gebracht, nadat er jaren door bezuinigingen op de Rijksdiensten sprake van onderbezetting is geweest. Bij dit alles dient te worden opgemerkt dat Brzo-inspecteurs van de OD Noorzeekanaalgebied (NZKG) ook als Wabo-inspecteur worden ingezet en dat bij de VR's de Brzo-inspecteurs ook adviseur gevaarlijke stoffen ten behoeve van de repressieve dienst en adviseur vergunningverlening ten behoeve van de OD zijn. De bezettingen bij de OD'en en de VR's is gezien de omvang van de teams kwetsbaar bij

langdurige ziekte en pensionering. Het aantrekken van goede nieuwe Brzo-inspecteurs is moeilijk.

Onderzoeksdeelvraag 2 luidde: Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig efficiënt dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

De conclusie ten aanzien van onderzoeksdeelvraag 2 is: Er wordt tussen de inspectiepartners van het Brzo-toezicht goed samengewerkt. Mede hierdoor is de bereidheid om na te denken over verdere opschaling in het toezicht en/of fusies van diensten weggezaakt. Slechts de formele vorming van zes Brzo-VR's ligt op dit moment voor de hand. Over het algemeen is er sprake van een adequate personele bezetting. De borging van de kwaliteit van handelen is bij de onderzochte diensten onvoldoende, met uitzondering van die bij ISZW/MHC. Een aspect als transparantie inzake de inspectieresultaten speelt in het Brzo-toezicht geen grote rol.

De efficiëntie van het Brzo-toezicht kan ten aanzien van de samenwerking en de bezetting positief worden gewaardeerd. Anderzijds is het gebrek aan borging van de interne kwaliteit van handelen zorgelijk.

4) *Professionaliteit*

Deelconclusie 13: Bij de samenwerkende diensten is veel aandacht voor het verwerven van specialistische kennis en benodigde vaardigheden door middel van vooropleidingseisen, interne en externe vervolgopleidingen en training on the job. Bij- en nascholingsprogramma's ontbreken echter, behalve bij ISZW/MHC. De Brzo-inspecties worden over het algemeen door adequaat opgeleide inspecteurs uitgevoerd.

Achtergrond: De onderzochte diensten stellen vergelijkbare eisen aan het niveau en de vooropleiding van nieuwe inspecteurs, namelijk een Hbo-diploma of werk- en denkniveau met een technische en/of chemische afstudeerrichting. Bij ISZW/MHC gaat men een stap verder door ook een diploma Hogere Veiligheidskunde (HVK) of Management of Safety, Health and Environment (MOSHE) te verlangen. Wanneer er hierin bepaalde hiaten bestaan wordt over het algemeen aan aangenomen inspecteurs de mogelijkheid geboden deze alsnog te repareren. Na binnenkomst volgt er dan een intern opleidingstraject gericht op het verder verwerven van algemene kennis, specifieke kennis en vaardigheden. Bij ISZW/MHC wordt dit in een stevig en lang programma vormgegeven. Bij de OD'en bestaan hiervoor geen specifieke programma's, maar zijn opleidingen en studiedagen er op gericht te voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria. De inspecteurs van de VR's worden verplicht de opleiding Specialist Industriële Veiligheid (SIV) van het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) te volgen. Onderdeel van de interne opleiding is training on the job, waarin in inspecties wordt meegelopen bij of door een ervaren Brzo-inspecteur. In tegenstelling tot de hierboven beschreven waarborgen voor een adequaat niveau van kennis, deskundigheid en vaardigheden is de aandacht voor bij- en nascholing om dit alles jarenlang op niveau te houden minimaal, behalve bij ISZW/MHC waar zeer recent en programma hiertoe is vastgesteld.

Onderzoeksdeelvraag 3 luidde: Is de kwaliteit van het huidige toezicht en handhaving door de overheid dusdanig professioneel dat hiermee de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken tot naleving van de wet- en regelgeving worden gebracht?

De conclusie ten aanzien van onderzoeksdeelvraag 3 is: De Brzo-inspecteurs zijn competent door de genoten vooropleiding, de intern en externe vervolgopleidingen en training on the job. Specialistische kennis en vaardigheden zijn aanwezig. Het op peil houden hiervan door middel van bij- en nascholingsprogramma's laat echter te wensen over.

5) *Beantwoording van de onderzoeksvraag*

De 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?

De conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraag is: *Het Brzo-toezicht is kwantitatief op orde, maar suboptimaal ten aanzien van de kwaliteit. De effectiviteit van het toezicht laat zich door een gebrek aan inzicht in de bijdrage aan de feitelijke naleving en rapportages met slechts outputgegevens niet goed vaststellen. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in het slagvaardig optreden. Tezamen met het gebrek aan onafhankelijkheid benadeelt dit de effectiviteit. Een goede samenwerking en een adequate bezetting dragen bij aan een goed efficiëntie van het toezicht. Anderzijds benadeelt en een gebrek aan borging van de kwaliteit van het eigen handelen de efficiëntie. Het Brzo-toezicht wordt over het algemeen uitgevoerd door competente inspecteurs.*

6) *Geldigheid van de deelconclusies*

De deelconclusies zijn slechts geldig ten aanzien van de bevindingen zoals die in de vijf onderzochte diensten zijn gedaan. Voor een aantal conclusies geldt echter dat zij een meer algemene geldigheid kunnen hebben omdat door de afspraken in het BRZO+ ten aanzien van methoden, werkwijzen, ed. ook door de andere, niet onderzochte, diensten op dezelfde wijze invulling aan de uitvoering wordt gegeven. Het gaat hierbij met name om de deelconclusies 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 en 10.

7) *Reflectie op de conclusies i.h.k. van probleemstelling en theorie*

Het huidige Brzo-toezicht heeft niet geleid tot een goed inzicht in de mate van compliance die de Brzo-bedrijven bereiken en kent op dit punt dan ook geen afrekenbare doelstellingen. Ook is de bijdrage van toezicht en handhaving op deze mate van compliance niet helder, mede door een gebrek aan outcome informatie. In relatie met het gegeven dat het aantal geconstateerde overtredingen niet daalt en het aantal bedrijven zonder overtredingen niet stijgt (zie de hoofdstukken 1 en 7) vormt dit een blijvend zorgelijke situatie.

Er bestaan door een complex aan factoren twijfels over het vermogen van de overheid om haar toezichthoudende en handhavende rol adequaat te kunnen spelen (zie hoofdstuk 1). Hierbij werden aspecten als versnippering en fragmentatie in het toezicht, bestuurlijke drukte, budgettaire problemen, het vertrouwen op de zelfwerkzaamheid van de bedrijven en een gebrek aan specifieke expertise veelvuldig genoemd.

In het kader van dit onderhavige onderzoek is duidelijk geworden dat bestuurlijke drukte en versnippering/fragmentatie in het afgelopen decennium substantieel zijn afgenomen door de komst van de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's, tezamen met de plaatsing van alle

Brzo-bedrijven onder Provinciaal Bevoegd Gezag. Ook is ten opzichte van de in hoofdstuk 1 behandelde samenwerkingsproblematiek de huidige vormgeving en invulling van de samenwerking een totaal andere, zoals ook uit de interviews blijkt. Dit alles maakt dat er voor verdere stappen in de vermindering van versnippering en fragmentatie (zoals door velen bepleit; zie hoofdstuk 4) thans geen groot draagvlak meer is.

Daarnaast is er de afgelopen jaren een einde gekomen aan de alsmaar krimpende budgetten en is er voor het Brzo-toezicht extra geld vrijgekomen, met name ten behoeve van ISZW. Dit heeft ertoe geleid dat de huidige in te zetten capaciteit over het algemeen adequaat is.

Met name uit de interviews is duidelijk geworden dat er twijfels bestaan over de bereidheid, de motivatie en het vermogen van een deel van de Brzo-bedrijven om tot een voldoende mate van zelfwerkzaamheid te komen. Men vindt dat toezicht nodig blijft en dat uit zich in een toegenomen aandacht voor adequate handhaving wanneer nodig. Overigens bestaan er inzake adequate handhaving nog wel aanzienlijke verschillen tussen diensten en inspecteurs, met name ook in de toepassing van ter beschikking staande handhavingstijlen (zie hoofdstuk 5). Tenslotte wordt er door de samenwerkende toezichthouders veel aandacht besteed aan vooropleidingseisen, in- en externe vervolgopleidingsprogramma's en training on the job. De vereiste specifieke expertise wordt hierdoor adequaat gerealiseerd. Wel is er ten aanzien van bij- en nascholing nog verbetering mogelijk.

De eerder aangehaalde twijfels over het overheidsoptreden zijn hiermee niet volledig weggenomen, maar wel substantieel genuanceerd.

De problematiek ten aanzien van (het gebrek aan) de onafhankelijkheid van het Brzo-toezicht zoals die eerder in de hoofdstukken 1 en 6 werd behandeld blijft onderwerp van discussie. In het onderhavige onderzoek werd duidelijk dat er ten aanzien van de onafhankelijke positie grote verschillen bestaan tussen ISZW, de OD'en en de VR's, maar dat de onafhankelijkheid van bestuur, beleid en politiek bij geen der diensten voor de volle 100% is gegarandeerd. Opmerkelijk is wel dat geen der geïnterviewden significante voorbeelden van inmenging door bestuur, beleid en politiek kon noemen. Daarentegen waren er wel ervaringen met pogingen tot beïnvloeding vanuit de sector.

Ondanks de inzet van diverse verbeterprogramma's, zoals de vorming van het BRZO+, de package deal tussen Rijk, IPO en VNG met de daaruit volgende kwaliteitscriteria en het breed ingezette VTH-beleid door de Provincies (zie de hoofdstukken 1,4 en 7) is het met de interne kwaliteitsborging bij de OD'en en de VR's niet goed gesteld. Slechts bij ISZW/MHC is hier voldoende aandacht voor gezien het al sinds jaar en dag ingevoerde gecertificeerde kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Opmerkelijk hierbij dat de wet voorschrijft dat de besturen van de VR's over een KMS dienen te beschikken, maar dat de onderzochte VR's daarover niet beschikken en daarmee de wet overtreden.

