

Samenvatting proefschrift

Overheidstoezicht op Brzo-bedrijven; een onderzoek naar de kwaliteit

Rob in 't Veld¹

Er zijn in Nederland ca. 400 bedrijven die met dermate grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen omgaan dat zij daarmee een zogenaamd zwaar ongeval kunnen veroorzaken. In Europees verband is er voor dit soort bedrijven specifiek op preventie gerichte regelgeving opgesteld. Deze Europese regelgeving is in Nederland geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

In de bedrijven die onder dit Brzo vallen vinden regelmatig incidenten, bijna-ongevallen en ongevallen plaats, waarbij naast milieuschade en schade aan roerend en onroerend goed ook helaas gewonden en doden te betreuren zijn, voor het overgrote deel onder de betrokken werknemers en ingehuurde werkkrachten. Sinds 1945 waren dit in Nederland 172 doden en 1719 gewonden. Wanneer dit soort cijfers over een periode van decennia worden beschouwd zijn er slechts zeer moeilijk of geen trends in te ontdekken. Uit rapportages van de overheidstoezichthouders zoals die jaarlijks door hun samenwerkingsverband BRZO+ worden geopenbaard komt naar voren dat gemiddeld bij 60% van de Brzo-bedrijven overtredingen van de wet- en regelgeving worden geconstateerd en dat dit percentage stijgt tot 92% wanneer en meerjarig wordt gekeken. Deze percentages veranderen nauwelijks over de afgelopen jaren, zodat ook hieruit geen trends kunnen worden afgeleid.

Er zijn door de bedrijven en hun branches initiatieven genomen om door middel van programma's verbetering in de situatie te bereiken. In 1985 werd door een internationale brancheorganisatie in de chemische industrie het "Responsible Care" programma, gericht op het verbeteren van de veiligheidsprestaties van de aangesloten bedrijven, gelanceerd. In 2011 startte het programma "Veiligheid Voorop" als initiatief van een aantal Nederlandse branche- en werkgeversorganisaties. Dit programma bevat 10 actiepunten om de veiligheidsprestaties van de aangesloten bedrijven te verbeteren. Tenslotte werd in 2016 het programma "Duurzame Veiligheid 2030" (een samenwerkingsverband tussen overheid, brancheorganisaties en de wetenschap) gelanceerd. Dit programma is gericht op een structurele samenwerking tussen de genoemde partijen in de (petro) chemische sector en kent vijf zogenaamde roadmaps waarin concrete activiteiten, pilots en onderzoek plaatsvinden. Het programma werd eind 2020 beëindigd. De partijen hebben inmiddels besloten met elkaar verder te gaan en hebben daartoe de Safety Delta Nederland (SDN) opgericht. Ondanks de grote inspanningen die vele bedrijven en hun branches zich getroosten om de veiligheidsprestaties

te verbeteren ontstaat er toch een beeld dat aangeeft dat er enerzijds ten aanzien van bepaalde aspecten voortgang wordt geboekt, maar anderzijds dat in het algemeen de voortgang beperkt is en dat bij incidenten en ongevallen voortdurend dezelfde achterliggende oorzaken kunnen worden gesignaleerd en dezelfde overtredingen van wet- en regelgeving worden vastgesteld.

Naast bedrijven en hun branches heeft ook de overheid een verantwoordelijkheid om ten behoeve van de bescherming van de werknemers, de burgers en de leefomgeving de Brzo-bedrijven tot naleving van de wet- en regelgeving (compliance) te brengen. De bescherming van de burgers tegen gevaren vanuit het milieu kan zelfs op basis van de Grondwet, artikel 21 als kerntaak van de overheid worden beschouwd. Belangrijke instrumenten die de overheid daarbij kan inzetten zijn wetgeving, toezicht en handhaving. Er bestaan de nodige twijfels of de overheid in staat is deze rol adequaat te vervullen. Deze twijfels zijn gerezen naar aanleiding van een aantal incidenten en ongevallen, langjarige bezuinigingen op het overheidsapparaat, het terugtrekken van de overheid en het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de bedrijven zelf en de versnippering van de uitvoering over een groot aantal departementen, bestuurslagen, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders. Evaluaties en onderzoeksrapporten maakten bovendien melding van een scala aan problemen, zoals bestuurlijke drukte, afstemmings- en samenwerkingsproblemen, ineffectiviteit, inefficiëntie, twijfels over voldoende deskundigheid en twijfels over voldoende onafhankelijkheid.

Ook bij de overheid zijn initiatieven ontwikkeld om tot verbetering te komen. Zo is in 2004 het programma BeterZOO gestart met als doel te komen tot betere samenwerking tussen de toezichtspartners, tot standaardisering in werkwijzen en methoden te geraken, gerichte opleidingen te verzorgen, gezamenlijke risicoanalyses en gezamenlijke rapportages te verzorgen en het kennis- en deskundigheidsniveau te borgen. Dit programma heeft uiteindelijk geleid tot de vorming van een structureel samenwerkingsverband, dat thans wordt aangeduid met de naam BRZO+. Tussen het Rijk, het Inter Provinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is in 2009 een overeenkomst gesloten, waarmee werd getracht om tot een verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te komen door middel van het opstellen van kwaliteitscriteria ten aanzien van de deskundigheid van

¹ Promotie Universiteit Leiden, 30 maart 2022. Rob in 't Veld is voormalig directeur Major Hazard Control bij de Arbeidsinspectie.

de toezichthouders. Verder zijn er in de jaren 2013-2014 Omgevingsdiensten (OD'en) opgericht, die in opdracht van het Provinciaal bevoegd gezag in mandaat de VTH-taken uitvoeren. Van deze OD'en zijn er zes aangewezen om de VTH-taken voor de Brzo-bedrijven uit te voeren. Ook zijn vanaf 2010 de Veiligheidsregio's opgericht. Tenslotte zijn de bedrijven die tot dan toe onder gemeentelijk bevoegd gezag vielen in 2016 onder provinciaal bevoegd gezag gebracht.

Teneinde vast te stellen hoe het na alle beschreven ontwikkelingen thans gesteld is met de invulling door de overheid van haar taak om door middel van toezicht (en handhaving) de betrokken Brzo-bedrijven tot naleving van de wet- en regelgeving te brengen is hiernaar een onderzoek uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag is: **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?** (N.B.: Kwaliteit is in dit onderzoek geduid aan de hand van de begrippen effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit).

In het onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve case-study, waarbij vijf Brzo-inspecterende diensten, te weten Arbeidsinspectie/vakgroep Major Hazard Control, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant, Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid en Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland als cases zijn geselecteerd. Als onderzoeksmethoden zijn documentenanalyse en semigestructureerde interviews ingezet. Er is op basis van de theorie een conceptueel model opgesteld aan de hand waarvan de cases zijn onderzocht.

De conclusies van het onderzoek ten aanzien van het begrip effectiviteit zijn: 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.

De conclusies ten aanzien van het begrip efficiëntie zijn: 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.

De conclusies ten aanzien van het begrip professionaliteit zijn: De Brzo-inspecteurs zijn over het algemeen competent door de genoten vooropleiding, de intern en externe vervolgoopleidingen 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.

De beantwoording van de onderzoeksvraag is hiermee: 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 goede 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.