

# Full paper

## Overheidstoezicht op Brzo-bedrijven; een onderzoek naar de kwaliteit<sup>1</sup> Deel 2: Inspectiepraktijk, casestudy, conclusies en aanbevelingen<sup>2</sup>

Rob in 't Veld<sup>3</sup>

### Samenvatting

Het huidige toezichts- en handhavingsbeleid voor het gezamenlijke Brzo-toezicht is te vinden op de website van het samenwerkingsverband van de Brzo-toezichthouders, het BRZO+.

In elke regio stellen de Brzo-toezichthouders gezamenlijk voor elk Brzo-bedrijf een inspectieprogramma op. Uit dit programma blijkt hoe de inspecties voor het bedrijf worden ingericht. De Brzo-inspecties worden uitgevoerd door een inspectieteam, bestaande uit een aantal inspecteurs afkomstig van het Bevoegd Gezag (de Provincie; in mandaat uitgevoerd door de zes daartoe aangewezen Omgevingsdiensten; OD), de Arbeidsinspectie (AI) en de Veiligheidsregio (VR). Het Bevoegd Gezag is verantwoordelijk voor de coördinatie. De Brzo-inspectie wordt uitgevoerd aan de hand van een landelijk uniforme inspectiemethodiek voor het Brzo-toezicht, genaamd Nieuwe Inspectie Methodiek NIM. Dit om een gelijk speelveld voor alle bedrijven te creëren. De NIM omvat de hoofdlijnen voor een inspectie-uitvoering, zowel voor het proces als de inhoud. Na afloop van de inspectie legt het inspectieteam gezamenlijk het hele verloop vast in de Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte GIR. Met behulp van de GIR wordt het inspectierapport en de openbare samenvatting opgesteld. De openbare samenvattingen worden op de website van BRZO+ gepubliceerd. Tijdens een inspectie kan een overtreding geconstateerd worden. In de praktijk handhaven de bevoegde instanties direct op het Brzo of op de onderliggende wetgeving, dan wel op de vergunning. Dit gebeurt op aan de hand van de landelijke handhavingsstrategie BRZO. Het aantal bedrijven zonder overtredingen is al jaren ongeveer constant en schommelt rond de 41%. Daarin lijkt geen verbetering merkbaar. Het totaal aantal overtredingen schommelt wat meer.

Om tot een goed begrip van de huidige stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van het hierboven beschreven toezicht te komen werd een kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van een casestudy bij vijf diensten die Brzo-inspecties uitvoeren (1 AI, 2 OD'en, 2 VR's). Als methoden om in het onderzoek de gegevens bij de te onderzoeken cases te ontsluiten zijn documentenanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews ingezet.

### Abstract

The current oversight and enforcement policy for joint Brzo supervision can be found on the website of the partnership of the Brzo inspectorates, the BRZO+. In each region, the Brzo inspectorates jointly draw up an inspection program for each Brzo company. This program shows how the inspections are organized for the company. The Brzo inspections are carried out by an inspection team, consisting of a number of inspectors from the Competent Authority (the Province; carried out under mandate by the six designated Environmental Services), the Labor Inspectorate and the Safety Region. The Competent Authority is responsible for coordination. The Brzo inspection is carried out on the basis of a nationally uniform inspection method for Brzo supervision, called New Inspection Methodology NIM. This is to create a level playing field for all companies. The NIM contains the main points for an inspection, both for the process and the content. After the inspection, the inspection team jointly records the entire process in the Joint Inspection Area GIR. The inspection report and the public summary are drawn up using the GIR. The public summaries are published on the BRZO+ website. During an inspection, a violation may be detected. In practice, the competent authorities enforce directly on the Brzo or on the underlying legislation, or on the permit. This is done on the basis of the national enforcement strategy BRZO. The number of companies without violations has been approximately constant for years and fluctuates around 41%. There seems to be no noticeable improvement. The total number of violations fluctuates somewhat more.

In order to gain a good understanding of the current state of affairs with regard to the quality of the supervision described above, a qualitative study was carried out in the form of a case study at five services carrying out Brzo inspections (1 Labor Inspectorate, 2 Environmental Services, 2 Safety Regions). Document analysis and the conducting of semi-structured interviews were used as methods for making the data available for the cases to be investigated in the research.

The conclusion of the study is: Brzo oversight is quantitatively in order, but sub-optimal in terms of quality. The effectiveness of supervision cannot be properly established

<sup>1</sup> Deze titel is ontleend aan het gelijknamige proefschrift dat op 30 maart 2022 door de auteur in het Academiegebouw van de Leidse Universiteit met succes werd verdedigd.

<sup>2</sup> Deel 1 verscheen in een eerder nummer van dit tijdschrift.

<sup>3</sup> Rob in 't Veld was van 2003 tot 2007 directeur van de directie Major Hazard Control (MHC) van de Arbeidsinspectie.

De conclusie van het onderzoek 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. Men kan hieruit concluderen dat niemand weet of de Brzo-bedrijven door het overheidsnalevingstoezicht veiliger worden.

## Inleiding

In twee artikelen wordt de inhoud van het proefschrift met als titel "Overheidstoezicht op Brzo-bedrijven; een onderzoek naar de kwaliteit" belicht. Het eerste artikel verscheen in het vorige nummer van dit tijdschrift. Het onderhavige artikel is het tweede artikel. De centrale vraag bij dit onderzoek was:

### **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?**

In het eerste artikel werd de aanleiding voor dit onderzoek beschreven aan de hand van een weergave van wat er bekend is over de veiligheidssituatie in de Brzo-bedrijven en van de ontwikkelingen in het overheidstoezicht op deze bedrijven. Verder werd het tot stand komen van een conceptueel model toegelicht. Het model bezit in de categorieën effectiviteit, efficiëntie en professionaliteit 8 parameters en 16 criteria waarmee op basis van de beschikbare informatie het begrip "goed" toezicht wordt beschreven (zie deel 1). Met dit model werd het onderzoek naar de kwaliteit van het overheidstoezicht op Brzo-bedrijven uitgevoerd.

Dit tweede artikel begint met een beschrijving van de huidige inspectiepraktijk. Daarnaast worden de resultaten van het onderzoek bediscussieerd, wordt de onderzoeksvraag beantwoord en worden aanbevelingen ter verbetering van het toezicht gedaan.

In dit tweede deel volgende vragen centraal:

- Wat is de huidige inspectiepraktijk?
- Wat zijn de resultaten van het onderzoek?

<sup>4</sup> Teneinde tot een werkbaar afbakening van het onderzoek te komen worden hier het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM; bevoegd gezag voor een zeer beperkt aantal Brzo-bedrijven), de waterkwaliteitsbeheerder (die wanneer het oppervlaktewater in het geding is bij inspecties aansluit) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT; die slechts een 2e-lijns rol heeft) buiten beschouwing gelaten.

<sup>5</sup> Ten behoeve van de uitvoering van het Brzo-toezicht is de formatieve ruimte (fte): AI 53; ODNZKG 9; OMWB 9; VRZH 4 en VRAA 4. De inspecteurs van beide VR's werken voor ca. 50% in het Brzo-toezicht. Voor het overige zijn zij adviseur gevaarlijke stoffen voor de uitrukdienst en adviseur van de OD inzake vergunningen. Een aantal inspecteurs van de ODNZKG doen naast het Brzo-toezicht ook nog WABO-toezicht.

due to a lack of insight into the contribution to actual compliance and reports with only output data. In addition, there are significant differences in the decisive action. Together with the lack of independence, this affects the effectiveness. Good cooperation and adequate staffing contribute to effective supervision. On the other hand, a lack of assurance of the quality of one's own actions affects efficiency. Brzo oversight is generally carried out by competent inspectors. It can be concluded from this that no one knows whether the Brzo companies will become safer as a result of government compliance oversight.

- Welke conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraag kan er worden getrokken?
- Welke aanbevelingen kunnen er op basis van het onderzoek worden gedaan?

## Methoden en technieken

Om tot een goed begrip van de huidige stand van zaken te komen is ervoor gekozen om een kwalitatief onderzoek uit te voeren in de vorm van een casestudy bij vijf diensten die Brzo-inspecties uitvoeren. Voordeel van het uitvoeren van een casestudy is dat een goed begrip van de empirische werkelijkheid kan worden verkregen omdat deze in de eigen context wordt bestudeerd. Nadeel is dat moet worden gewaakt voor generalisaties ten aanzien van niet bestudeerde cases en dat de te bestuderen cases dus zorgvuldig moeten worden geselecteerd (van Bueren et al., 1999). Verder is ervoor gekozen om als onderzoeksmethoden documentenanalyse en het afnemen van interviews in te zetten. Deze methoden sluiten goed aan op de keuze voor een casestudy (Stake, 1995).

Er zijn in het kader van het overheidstoezicht op de Brzo-bedrijven drie verschillende soorten van inspectiediensten: een landelijk georganiseerde Rijksinspectie (Arbeidsinspectie), een zestal regionaal georganiseerde Omgevingsdiensten (OD'en) en vijftientig regionaal georganiseerde Veiligheidsregio's (VR's)<sup>4</sup>. Als cases zijn op basis hiervan geselecteerd: Arbeidsinspectie/vakgroep MHC, OD Noordzeekanaalgebied (NZKG), OD Midden- en West-Brabant (MWB), VR Zuid-Holland Zuid (ZHZ) en VR Amsterdam Amstelland (AA)<sup>5</sup>. De keuze voor Arbeidsinspectie/vakgroep MHC ligt voor de hand, omdat deze dienst de enige dienst is die het toezicht behartigt vanuit

de invalshoek van de werknemers en de enige dienst is die op Rijksniveau opereert. De keuze voor de OD's NZKG en MWB is gedaan op basis van een redelijk omvangrijk bestand aan Brzo-bedrijven en een verspreide ligging in het land. Op deze factoren zijn ook de VR ZHZ en VR AA gekozen. Daarnaast is het een interessant gegeven dat de VR ZHZ weliswaar samenwerkt in regionaal verband (Zuid-West), maar alleen toezicht in het eigen werkgebied, terwijl de VR AA onderdeel uitmaakt van een samenwerkingspool (Noord-West), waarbij inspecteurs van andere VR's naast die van de VR AA over het gehele gebied toezicht houden. Als methoden om in het onderzoek de gegevens bij de te onderzoeken cases te ontsluiten zijn documentenanalyse en het afnemen van semigestructureerde interviews ingezet. Per case zijn alle relevante documenten opgevraagd en geanalyseerd op het vóórkomen van de diverse kenmerken uit het conceptueel model (zie voor een overzicht bijlage 1). Per case is aan de hand van het organogram bepaald bij welke personen een interview werd afgenomen. Begonnen is met een selectie van de betrokken inspecteurs en vervolgens zijn betrokken coördinatoren en managers geïnterviewd (zie voor een overzicht bijlage 2).

### De inspectiepraktijk

Het huidige toezichts- en handhavingsbeleid voor het gezamenlijke Brzo-toezicht is te vinden op de website van het samenwerkingsverband van de Brzo-toezichthouders, het BRZO+<sup>6</sup>.

In elke regio stellen de Brzo-toezichthouders gezamenlijk voor elk Brzo-bedrijf een inspectieprogramma op. Uit dit programma blijkt hoe de inspecties voor het bedrijf worden ingericht. Het programma bevat informatie over zowel de inspectiefrequentie als de inhoud van de verschillende inspecties (welke onderdelen van het VBS<sup>7</sup>, bedrijfsonderwerpen en bedrijfsonderdelen<sup>8</sup>). Een en ander wordt zo ingericht dat in een cyclus van vijf jaar alle onderdelen van het bedrijf en van het VBS zijn geïnspecteerd. Het inspectieprogramma wordt gedurende de looptijd regelmatig door de toezichthouders bezien en indien nodig bijgewerkt. Het inspectieprogramma kan veranderen door landelijke inspectiethema's, resultaten van vervolgininspecties, beleidswijzigingen, overtredingen van de wetgeving, ernstige klachten, (bijna)ongevallen, incidenten of nieuwe technieken.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen routinematige en niet-routinematige inspecties. De routinematige inspecties zijn vooraf in het inspectieprogramma ingepland en worden door tenminste twee verschillende bevoegde gezagen uitgevoerd. De niet-routinematige inspecties zijn niet vooraf gepland en hebben in veel gevallen betrekking op situaties van overtredingen, een incident of een ongeval. Niet-routinematige inspecties kunnen ook in afstemming door één toezichthouder worden uitgevoerd. Beide typen inspecties kunnen aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden. De aangekondigde inspecties vormen het merendeel van alle inspecties. Dit zijn inspecties van het VBS van het bedrijf. Hiertoe wordt een inspectieagenda voorafgaand aan de inspectie aan het bedrijf aangeboden. Hiermee is gewaarborgd dat de gewenste functionarissen geïnterviewd kunnen worden, noodzakelijke procedures en rapportages klaarliggen en de gekozen inspectieonderwerpen kunnen worden beoordeeld. Tijdens deze inspecties worden ook de fysieke maatregelen gecontroleerd. De onaangekondigde inspecties vinden plaats binnen maar ook buiten kantooruren, zijn korter en veelal gericht op inspectie van maatregelen in plaats van op systemen.

De Brzo-inspecties worden uitgevoerd door een inspectieteam, bestaande uit een aantal inspecteurs afkomstig van het Wabo bevoegd gezag (de Provincie; in mandaat uitgevoerd door de zes daartoe aangewezen OD'en), de AI en de VR. Het Wabo bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de coördinatie. Het Wabo bevoegd gezag kan versterkt worden door een inspecteur van de waterkwaliteitsbeheerder (RWS of een Waterschap) als er risico's zijn ten aanzien van de kwaliteit van het oppervlaktewater (lozingen). Het inspectieteam werkt samen in de voorbereiding (agenda), de uitvoering (bedrijfsbezoek, visuele controle van de technische en organisatorische maatregelen, VBS, rapporten, vervolgdocumenten), het delen van de bevindingen met het bedrijf (close-out), de afronding met eventueel handhaving en de verslaglegging in een inspectierapport.

Bij de voorbereiding van een inspectie kiest het inspectieteam welke thema's en daarbij behorende inspectieonderwerpen worden geïnspecteerd en tegen welke beoordelingsgrondslagen. De keuze van de thema's wordt voor ieder bedrijf afzonderlijk gemaakt op grond van de nalevingsgeschiedenis en de aspecten die bij een vorige inspectie zijn beoordeeld. Inspectiethema's kunnen ook gekozen worden naar aanleiding van landelijk afgesproken thema's<sup>9</sup>. Per bedrijf en per jaar kan de diepgang en de breedte van inspecties variëren. Overigens dient wel vermeld te worden dat in het kader van het samenwerkingsverband BRZO+ er een zogenaamd toezichtsmodel (TZM) is ontwikkeld. Dit model berekent op basis van factoren zoals het aantal installaties binnen het bedrijf, de activiteiten met veiligheidsrisico's, de aard van de aanwezige gevaarlijke stoffen, de leeftijd van de installaties, omgevingsfactoren, de kwaliteit van het veiligheidsbeheerssysteem (VBS), de mate van procesbeheersing en het nalevingsgedrag van het bedrijf in het verleden het aantal dagen dat een inspectie zou moeten omvatten (BRZO+, 2006).

<sup>6</sup> [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)

<sup>7</sup> Het VBS kent 7 onderdelen. Het inspectieteam kiest er soms voor om het gehele VBS te controleren, soms worden een aantal onderdelen uitgezocht.

<sup>8</sup> Of het gehele bedrijf wordt gecontroleerd of slechts bepaalde onderdelen hangt natuurlijk samen met de omvang en/of complexiteit van het bedrijf.

<sup>9</sup> Over hoeveel en welke landelijke thema's er in de inspecties worden meegenomen worden jaarlijks in het BRZO+ afspraken gemaakt.

De Brzo-inspectie wordt uitgevoerd aan de hand van een landelijk uniforme inspectiemethodiek voor het Brzo-toezicht, genaamd NIM. Dit om een gelijk speelveld voor alle bedrijven te creëren. De NIM omvat de hoofdlijnen voor een inspectie-uitvoering, zowel voor het proces als de inhoud. Hierbij gaat het om een objectief en gemotiveerd oordeel over het door het bedrijf gevoerde preventiebeleid ter voorkoming van zware ongevallen en over het VBS. Vragen hierbij zijn: is het beleid voldoende gedocumenteerd, is het geschikt en is het voldoende geïmplementeerd?

Het inspectieteam heeft als leidend kader bij de inspecties vijf hoofdvragen: 1) Zijn de juiste gevaren en de daaruit voorkomende risico's onderkend, 2) Zijn de juiste maatregelen getroffen, 3) Worden de maatregelen goed onderhouden, 4) Is er een deugdelijk beheerssysteem waarmee het onderkennen van gevaren en risico's, het treffen van de juiste maatregelen en het onderhouden van die maatregelen is geborgd en 5) Voert het bedrijf, alles overziend, het juiste preventiebeleid?

Het inspectieproces verloopt van waarneming, bevinding naar beoordeling en conclusie. De inspectiemethodiek beoogt een gelijke waarneming in vergelijkbare situaties. Bij de bedrijven boven de hoge drempelwaarde, die dus een VR moeten opstellen, controleert het team tijdens de inspectie of wat beschreven is in het VR overeenstemt met de situatie binnen het bedrijf. Na afloop van de inspectie legt het inspectieteam gezamenlijk het hele verloop vast in de digitale tool Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Met behulp van de GIR wordt het inspectierapport<sup>10</sup> en de openbare samenvatting opgesteld. De openbare samenvattingen worden op de website van BRZO+ gepubliceerd (BRZO+, 2014)<sup>11</sup>. In deze samenvatting worden de inspectieonderwerpen, de resultaten van de inspectie en indien er overtredingen zijn geconstateerd het soort, het aantal en de ernst van de overtredingen vermeld.

Tijdens een inspectie kan een overtreding geconstateerd worden. In de praktijk handhaven de bevoegde instanties direct op het Brzo of op de onderliggende wetgeving, dan wel op de vergunning. Dit gebeurt op aan de hand van de landelijke handhavingsstrategie BRZO (BRZO+, 2013). Er zijn drie categorieën van overtredingen:

Bij overtredingen van categorie 1 is sprake van een onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval. Er is dus een ernstig gevaar voor de werknemers en/of de directe omgeving van het bedrijf. Bij overtredingen van categorie 2 is er geen sprake van een onmiddellijke dreiging voor de veiligheid van de werknemers en/of de directe omgeving van het

bedrijf, maar wel is vastgesteld dat het bedrijf onvoldoende maatregelen heeft getroffen. Overtredingen in categorie 3 (zeer geringe dreiging) betreffen lichtere tekortkomingen, waarvoor een lichtere sanctie met een redelijke hersteltermijn wordt opgelegd.

In tabel 1 is voor de drie categorieën weergegeven welke sancties door welk bevoegd gezag worden opgelegd. Bij categorie 3 overtredingen wordt het bedrijf middels een hersteltermijn in de gelegenheid gesteld de overtreding ongedaan te maken of te herstellen. Dan blijft handhaving achterwege. Is dit niet het geval of is de overtreding ernstig van aard dan worden handhavingsinstrumenten ingezet. Het inspectieteam bepaalt, afhankelijk van de aard en de ernst van de geconstateerde overtredingen en de naleefgeschiedenis van het bedrijf, welke sancties uit de handhavingsstrategie worden ingezet. Afhankelijk van het onderwerp van de overtreding en de wettelijke mogelijkheden die het bevoegd gezag ter beschikking heeft bepaalt het inspectieteam welke toezichthouder de handhaving inzet (zie tabel 1).

Het Wabo bevoegd gezag en de AI hebben juridisch gezien de meeste mogelijkheden om handhavend op te treden<sup>12</sup>. Na afloop van de hersteltermijn volgt een hercontrole. Indien de overtreding niet is opgeheven worden extra maatregelen getroffen om dit alsnog te realiseren (bijvoorbeeld door de inzet van zwaardere sancties).

Uit de eerder genoemde jaarlijkse Brzo-monitor verslagen blijkt welke realisatie van het bovenstaande beleid is behaald. Deze realisatie is samengevat in tabel 2<sup>13</sup>. De tabel geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

Het aantal uitgevoerde inspecties is hoog en benadert de afgelopen jaren vrijwel een volledige dekking van alle bedrijven. Het wettelijk uitgangspunt voor de bedrijven boven de hoge drempelwaarde is een jaarlijkse inspectie. In de jaren 2011 t/m 2015 werd die niet behaald. Als verklaring daarvoor werd gegeven dat een aantal bedrijven niet werd geïnspecteerd op grond van een risicoschatting en op grond van het vertoonde naleefgedrag.

Het wettelijk uitgangspunt voor de bedrijven boven de lage drempelwaarde is een inspectie in minimaal drie jaar. Op grond hiervan zou een jaarlijks percentage geïnspecteerde bedrijven van ca. 35% mogen worden verwacht. Dit wordt echter ruim overschreden. Mede naar aanleiding van grotere ongevallen (Chemiepack) en de politieke en maatschappelijke druk die daaruit voortkwam hebben Provinciale besturen een verhoging van de inspectiefrequentie

<sup>10</sup> Het inspectierapport moet conform de bepaling in het BRZO uiterlijk binnen 4 maanden aan het bedrijf worden verzonden.

<sup>11</sup> In 2020 werden deze openbare samenvattingen 14.694 keer geraadpleegd.

<sup>12</sup> Dit hangt samen met de in de onderliggende wetgeving vastgelegde handhavingsbevoegdheden, die voor inspecteurs van de VR uitermate beperkt zijn.

<sup>13</sup> Wanneer men inzicht wil hebben in de cijfers per regio kan men deze vinden in de jaarlijkse monitorrapportages van het BRZO+ ([www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)). Hetzelfde geldt voor een verdere onderbouwing van de aantallen overtredingen en de verschillen tussen bedrijven van de hoge en bedrijven van de lage drempelwaarde.

Tabel 1 Oplegging sancties per categorie (Bron: landelijke Brzo-handhavingsstrategie 2013)

Categorie	Sanctie	Sanctie na hercontrole	Toezichthouder
Categorie 1 Onmiddellijke dreiging	Stillegging (art. 28 Arbowet) + proces verbaal (PV)	Bij negeren PV (misdrijf), eventueel bestuursdwang en eventueel inschakelen functioneel parket (FP)	Arbeidsinspectie
	Bestuursdwang (art. 122 Provinciewet, art. 48 en 63 Wet Veiligheidsregio's) + aangifte		Wabo bevoegd gezag / Veiligheidsregio
Categorie 2 Geen onmiddellijke dreiging	Exploitatieverbod onder last onder dwangsom + PV	Bij negeren: verbeuren dwangsom bestuursdwang en eventueel inschakelen FP	Arbeidsinspectie
	Bestuurlijke boete + zo nodig last onder dwangsom (of bestuursdwang)	Verhoogde boete, verbeuren dwangsom bestuursdwang, inschakelen FP	Arbeidsinspectie
	Eis ter naleving (art. 27 Arbowet) of waarschuwing	Bestuurlijke boete en zo nodig dwangsom (of bestuursdwang)	Arbeidsinspectie
	Dwangsom	Inning en/of verhogen dwangsom + PV	Wabo bevoegd gezag / Veiligheidsregio
Categorie 3 Zeer geringe dreiging	Waarschuwingbrief	Dwangsom	Wabo bevoegd gezag / Veiligheidsregio
	Waarschuwingbrief of eis (art. 27 Arbowet)	Boeterapport	Arbeidsinspectie

Tabel 2 Realisatiecijfers (Bron: jaarlijks Brzo-monitorrapport)

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal Brzo-bedrijven	416	411	405	406	387	373	394	396	405	407
Hoge drempelwaarde	249	250	254	252	244	234	251	260	261	265
Lage drempelwaarde	167	161	151	154	143	139	143	136	144	142
Aantal geïnspecteerde bedrijven (%)	84	89	90	89	91	97	95	96	94	94
Hoge drempelwaarde	82	90	90	90	91	97	99	98	97	97
Lage drempelwaarde	86	88	89	88	92	96	88	91	88	89
Aantal bedrijven zonder overtredingen (%)	40	43	36	47	39	40	43	43	33	38
Totaal aantal overtredingen	764	871	1097	850	615	647	664	755	813	761
Aantal overtredingen categorie 3				591	417	497	499	607	588	580
Aantal overtredingen categorie 2				244	188	181	164	147	217	178
Aantal ernstige overtredingen				15	10	4	2	1	8	3

bij bedrijven van de lage categorie van 1 maal in de 3 jaar naar 1 maal per jaar nagestreefd.

Het aantal bedrijven zonder overtredingen is al jaren ongeveer constant en schommelt rond de 41%. Daarin lijkt geen verbetering merkbaar. Sterker nog; in 2019 daalde dit cijfer zelfs tot 33%.

Het totaal aantal overtredingen schommelt wat meer, daalde wat in de jaren 2015 t/m 2017, maar is in 2018 weer gestegen, steeg in 2019 weer verder om in 2020 weer enigszins te dalen. Het aantal ernstige (categorie 1) overtredingen daarbinnen is laag en bedraagt de laatste jaren minder dan 1%, hoewel het in 2019 steeg tot 1% van het totaal aantal overtredingen.

## Resultaten en discussie<sup>14</sup>

In het conceptueel model neemt het meten van behaalde en het formuleren van gewenste nalevingsniveaus een belangrijke plaats in. Het stelt de toezichthouders immers in staat een afrekenbaar doel voor hun handelen te bepalen

en om te zien hoe effectief zij zijn in het bevorderen van de naleving, zowel voor afzonderlijke bedrijven als voor de sector in zijn geheel in relatie met de door hen geleverde inspanning. Er kan worden geconstateerd dat ondanks de forse inspanning in de vorm van inspecties, controlebezoeken en de inzet van handhavingsinstrumenten er geen goed inzicht is in de behaalde nalevingsniveaus en er nooit gewenste nalevingsniveaus zijn geformuleerd. In de ca. 750-1000 bedrijfsbezoeken per jaar worden jaarlijks 600-900 overtredingen geconstateerd. Het Brzo-toezicht is hiermee kwantitatief op orde, maar problematisch is echter dat wanneer er meerjarig wordt gekeken het aantal overtredingen niet afneemt en het aantal bedrijven zonder overtredingen niet stijgt. Vaak blijkt dat ondanks dat eerdere overtredingen zijn opgelost er bij een nieuwe inspectie weer andere overtredingen zijn. Het nalevingsgedrag lijkt dus ondanks alle inspanningen niet beter te worden en bedrijven leren dus ogenschijnlijk niet. De cyclus van de jaarlijkse inspecties en controlebezoeken kan zo nog vele jaren doorgaan zonder dat aantallen overtredingen en aantallen bedrijven zonder overtredingen veranderen.

<sup>14</sup> Deze resultaten zijn behaald d.m.v. het uitvoeren van een onderzoek bij 5 toezichthoudende diensten aan de hand van het conceptueel model zoals dat in deel 1 van dit artikel (dat eerder is gepubliceerd) is uitgelegd. Teneinde de leesbaarheid van dit deel 2 te bevorderen is het conceptueel model als bijlage 3 toegevoegd.

Er worden door betrokkenen diverse verklaringen voor deze situatie gegeven. Zo zouden bedrijven wel een beter nalevingsgedrag vertonen, maar zouden inspecties steeds dieper gaan en zouden inspecteurs steeds strenger worden. Dit zou elkaar dan in evenwicht houden. Een andere verklaring gaat er van uit dat het aantal gevonden overtredingen afhangt van een groot aantal (toevallige) factoren, zoals de handhavingsbereidheid van de betrokken inspecteurs, de onderdelen van het VBS en het gedeelte van het bedrijf of de aanwezige installaties die in de inspectie worden betrokken (formeel zouden alle elementen van het VBS en alle installaties van een bedrijf na een cyclus van vijf jaar moeten zijn geïnspecteerd), de thema's die in de inspecties voorop staan, etc. en dat de gevonden aantallen dus niets zeggen over de feitelijke situatie. Bovendien zijn inspecties slechts momentopnamen. Daar komt bij dat vele bedrijven omvangrijk en complex zijn en dat de onderhavige wet- en regelgeving complex en uitgebreid is en vele doelvoorschriften bevat waarover ten aanzien van de juiste invulling in de praktijk discussie kan bestaan. Bovendien moet worden geconstateerd dat er geen goede methodiek is die bijvoorbeeld aan de hand van een aantal indicatoren het complete nalevingsniveau van dit soort complexe bedrijven kan beschrijven en dit langjarig kan volgen. Daarnaast komt door de huidige opzet en verslaglegging van de inspecties dit soort informatie ook niet naar boven en wordt dit niet geaggregeerd over bijvoorbeeld een periode van vijf jaar.

*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.*

In het conceptueel model staat het onderwerp effectmetingen in een directe relatie met het hierboven behandelde thema van de nalevingsniveaus. Effectmetingen kunnen bereikte resultaten ten aanzien van de bevordering van de naleving en daarmee van de effectiviteit van het handelen inzichtelijk maken. Dit is natuurlijk voor de gehele samenleving, maar ook voor de (politiek) verantwoordelijken van groot belang. Het ontbreken ervan vormt voor de toezichthoudende diensten zelf een kwetsbaarheid, met name in tijden van bezuinigingen. Ook hier kan worden geconstateerd dat in alle rapportages die de gezamenlijke toezichthouders opstellen, die aan de Minister worden gestuurd en door de Minister worden aangeboden aan de Tweede Kamer alleen maar outputgegevens (aantallen bedrijven, inspecties, overtredingen, handhavingstrajecten, etc.) worden vermeld en daarmee geen enkel inzicht bieden in de opbrengst (outcome) en in de maatschappelijke effecten die worden bereikt. Dat er in de rapportages alleen outputgegevens worden gepresenteerd kan enerzijds worden verklaard vanuit de constatering dat effectgegevens niet voorhanden zijn en de benodigde methodieken om effectmetingen te doen

(nog) niet zijn ontwikkeld en anderzijds vanuit de constateringen dat (politiek) verantwoordelijken en bestuurders hechten aan outputgegevens (simpel/begrijpelijk) en tot nu toe ook nooit om effectgegevens vragen. Daarnaast zijn outputgegevens voor de diensten zelf van belang om te bezien of zij hun jaarlijkse opgaven wel behalen. Wel is het inmiddels zo dat binnen de overheid en de overheidstoezichthouders het aspect effectmeting steeds meer aandacht krijgt. Het heeft ten aanzien van het Brzo-toezicht echter nog niet geleid tot initiatieven om deze weg op te gaan en er is dan ook nog niet gekomen tot methodiekontwikkeling hiervoor. Het Brzo-toezicht blijft hierin achter. Dit hangt nauw samen met het hierboven geconstateerde gebrek aan inzicht in aspecten zoals nalevingsniveaus. *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.*

Overheidstoezichthouders hebben altijd te maken met een omvangrijk toezichtsveld, een omvangrijke toezichtstaak en hoge verwachtingen vanuit de maatschappij om die tegen diverse vormen van onheil te beschermen enerzijds en beperkte middelen (capaciteit, financiën, wettelijke mogelijkheden) anderzijds. Men zoekt de laatste jaren in toenemende mate een uitweg uit dit dilemma door via het middel van risicoanalyses zich te concentreren op de grotere risico's en daarmee het toezicht risicogestuurd in te richten. Daarom is dit ook in het conceptueel model opgenomen. Geconstateerd kan worden dat er in het Brzo-toezicht van echte risicosturing geen sprake is. Binnen de vijf onderzochte diensten zijn er goede voorbeelden van risicoanalyses (en de daartoe benodigde methodiekontwikkeling) en de toepassing daarvan in het algemene toezicht te vinden. Genoemd kunnen worden de Inspectiebrede Risicoanalyse (IRA) en de Omgevingsanalyse (OMA) bij de AI, de Vergunningverlenings- Toezichts- en Handhavings- (VTH)-risicomatrixen bij de OD'en en de regionale risicoprofielen bij de VR's. Dat een en ander tot nu toe geen toepassing heeft gevonden in het Brzo-toezicht kan worden verklaard vanuit een aantal factoren. In eerste instantie vindt het zijn oorzaak in de vigerende wetgeving (Brzo'15), die een vaste jaarlijkse inspectiefrequentie voorschrijft, waardoor er geen mogelijkheden tot differentiatie in de toezichtsfrequentie op basis van risico's zijn. Daarnaast is er naar aanleiding van recente grote ongevallen door maatschappelijke en politieke druk door de provinciale besturen besloten om de inspectiefrequentie bij de Brzo-bedrijven boven de lage drempelwaarde op hetzelfde niveau te brengen als die voor de bedrijven boven de hoge drempelwaarde (namelijk 1 maal per jaar), waardoor mogelijkheden tot differentiatie verder zijn afgenomen. Wel is het zo dat er in de bij het Brzo-toezicht gebruikte toezichtsmodel en rankingmethodiek diverse risicoelementen zijn opgenomen. Deze hebben echter slechts invloed op omvang en duur van de inspectie.

Een aantal betrokkenen vindt dat het feit dat de wet een inspectiefrequentie voorschrijft op zich al een uiting van risicosturing, waarvan bij andere sectoren geen sprake is. *De koppeling tussen de algemene risicoanalyses bij de onderzochte diensten en de inzet van mensen en middelen bij het Brzo-toezicht is nergens gelegd. 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.*

Zoals eerder werd aangegeven hanteert de overheid sinds een aantal decennia het beleidsuitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor het beheersen van risico's in eerste instantie bij de bedrijven zelf ligt en dat de overheid door middel van de haar ter beschikking staande middelen toezicht houdt op het functioneren van het systeem van zelfwerkzaamheid en zelfregulering door bedrijven. Deze worden geacht een proactieve houding hierin te hebben. Toezichthouders worden geacht de zelfwerkzaamheid door bedrijven door hun optreden te bevorderen. Vanuit deze achtergrond heeft dit aspect ook een plek in het conceptueel model gekregen. Er kan worden geconstateerd dat in het Brzo-toezicht de (verdere) bevordering van deze zelfwerkzaamheid geen grote rol speelt. Verklaring hiervoor kan worden gevonden in de constatering dat er voor de toezichthouders op dit moment weinig tot geen mogelijkheid tot differentiatie in de aanpak van bedrijven is (zie hierboven) en in het gegeven dat er voor deze sector in de wetgeving al omvangrijke vormen van zelfwerkzaamheid zijn opgenomen, zoals de verplichtingen tot het voeren van een beleid ter voorkoming van zware ongevallen, het opstellen en onderhouden van een levend veiligheidsbeheerssysteem, het opstellen van een veiligheidsrapport, het uitvoeren van veiligheidsstudies, kwalitatieve en kwantitatieve risicoanalyses en het hebben van noodplannen. Er is dus voor toezichthouders weinig of geen ruimte om verdere vormen van zelfwerkzaamheid juridisch af te dwingen.

Zoals eerder al is aangegeven is er de laatste jaren veel discussie over handhaving, gedogen, handhavingsbereidheid, handhavingsstijl en wordt er veel gepleit voor een strikttere handhaving. Moeten toezichthouders naleving bevorderen door uit te gaan van vertrouwen, overleg en begeleiding of moeten zij uitgaan van een gezond wantrouwen en het snel en strikt inzetten van handhavingsinstrumenten? Er wordt inmiddels veel gepleit voor een handhavingsstijl waarin rekening wordt gehouden met intenties en cultuur van bedrijven en de leuze "hard waar het moet en zacht waar het kan" wordt gepropageerd. In deze zin heeft dit aspect ook plaats gekregen in het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat de handhavingsbereidheid en daarmee de slagvaardigheid groeiende is, maar dat er tussen inspecteurs, regio's en diensten aanzienlijke verschillen bestaan. Volgens betrokkenen wordt in het Brzo-toezicht ten aanzien van handhaving strikter opgetreden dan in het verleden. Op dit moment wordt er gehandhaafd op geconstateerde overtredingen aan de hand van de landelijke handhavingsstrategie BRZO+ en aan de hand van het algemenere hand-

havingsbeleid van de afzonderlijke diensten. Hoewel de inspecteurs van de AI en de OD'en door hun management worden geïnstrueerd om strikter te handhaven (zonder dat er schriftelijke instructies voorhanden zijn) gaan zij er in de praktijk flexibel mee om en maken hierbij op basis van hun expertise en ervaring hun eigen afwegingen. Zij vinden dit tot de kern van hun vak behoren en dat dit mede hun meerwaarde representeert. Het management accepteert dit, hoewel een en ander op gespannen voet staat met de uniformiteit van optreden. Men probeert dit te onderwerpen door hieraan in opleidingen aandacht te besteden en door het in meer of mindere mate organiseren van intercollegiale toetsing. Desondanks zijn er in de praktijk verschillen tussen diensten, regio's en inspecteurs waar te nemen. De VR's nemen in dit alles een speciale positie in. De inspecteurs uit de VR's komen uit een cultuur waarin het tot voor kort usance was om alles door middel van overleg, praten en afspraken op te lossen. Daarnaast hebben zij wettelijk gezien maar zeer beperkte bevoegdheden tot handhaving (aanwijzing bedrijfsbrandweer en aanleveren informatie ten behoeve van Rampenbestrijdingsplannen). Voor overige overtredingen, zelfs die op brandpreventiegebied, zijn zij aangewezen op de bereidwilligheid van de andere teamleden om handhaving in te zetten. De inspecteurs zouden graag op meer artikelen van het Brzo handhavingsbevoegdheid krijgen. De Evaluatiecommissie Wet veiligheidsregio's acht de VR echter niet goed toegerust om adequaat te kunnen handhaven en stelt daarom voor alle handhavende bevoegdheden in deze te beleggen bij de OD. *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. 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.*

Er wordt van toezichthouders in toenemende mate verwacht dat zij naast het houden van toezicht ook allerlei ontwikkelingen in de maatschappij die van invloed zijn op de inhoud van het toezicht (nieuwe thema's, nieuwe risico's, etc.), eventuele onverwachte of onwenselijke effecten van het beleid en de wetgeving of zaken die van belang zijn voor de politiek bestuurders of voor collega-toezichthouders signaleren en bij voldoende importantie bij daar waar hierover beslissingsbevoegdheid berust trachten te agenderen. In het conceptueel model is deze rol opgenomen. Geconstateerd kan worden dat aan de begrippen signalering en agendering door de verschillende onderzochte diensten een andere inhoud wordt gegeven. Bij de AI gaat het voornamelijk over het signaleren van maatschappelijke en technische ontwikkelingen en de daarbij behorende nieuwe risico's, het genereren van strategische signalen voor politiek verantwoordelijken, beleidsafdelingen, andere toezichthouders en bedrijven, het inhoud geven aan de

reflectieve functie van het toezicht en het genereren van leermomenten uit de inspectiepraktijk. Hieruit zijn ook diverse thema's voortgekomen, die inmiddels onderdeel van het Brzo-toezicht zijn geworden. Ook het signaleren van zaken die bij Brzo-inspecties naar voren zijn gekomen, maar die tot het werkterrein van andere delen van de AI of van andere toezichthouders behoren hoort hierbij. Bij de OD'en ligt op dit laatste aspect de nadruk. Met name het doorgeven van zaken aan de inspecteurs die binnen de dienst het Wabo-toezicht uitvoeren is hierbij aan de orde. In een aantal gevallen worden specifieke ontwikkelingen wel geagendeerd voor het overleg tussen de zes Brzo-OD'en. Bij de VR's is er voornamelijk aandacht voor het adequaat voorlichten van burgers en bedrijven inzake brandpreventie. Specifieke ontwikkelingen worden soms geagendeerd voor overleg binnen het Landelijk Expertisecentrum Brandweer BRZO (LEC).

In samenhang met de discussies over de onafhankelijkheid van het toezicht wordt de laatste jaren de discussie gevoerd welk belang de toezichthouders met name moeten dienen. Zijn zij er om de belangen van de (politiek) bestuurders en/of de belangen van het beleid te dienen of zijn zij er om voornamelijk het publiek belang te dienen? Hierbij dient te worden opgemerkt dat er tussen die beide belangen niet altijd sprake is van een tegenstelling. Toch wordt er door velen, ook uit kringen van toezichthouders zelf, vanuit gegaan dat wanneer toezichthouders zichtbaar het publiek belang dienen het vertrouwen in toezichthouders vanuit de maatschappij kan toenemen en dat daarmee ook het vertrouwen in het beleid en het bestuur kan toenemen. Vanuit deze optiek heeft het aspect publiek belang een plek in het conceptueel model gekregen. Geconstateerd kan worden dat dit publiek belang in allerlei missies en visies ruimschoots aandacht krijgt, maar verder in de onderzochte diensten niet echt volop leeft. Bij de AI ligt ten aanzien van het publiek belang de nadruk uiteraard bij het belang van werkenden, bij de OD'en bij het belang van omwonenden en het milieu en bij de VR's bij de niet-zelfredzame personen. Uit de interviews blijkt dat het begrip publiek belang lang niet bij iedereen echt leeft. Men is meer bezig met een min of meer technocratische benadering waarbij de focus is gericht op de bevordering van de veiligheid in de bedrijven en zaken als slagvaardigheid en deskundigheid bij het houden van toezicht belangrijker worden geacht. Men beseft zich desgevraagd wel dat daarachter een publiek belang schuilgaat, maar dit is niet in directe zinbepalend voor het handelen. Het meest direct verbonden met het publiek belang achten zich de VR's vanuit hun directe betrokkenheid als hulpverleningsorganisatie.

Een steeds terugkerende discussie is de discussie over de onafhankelijke positie van toezichthoudende diensten ten opzichte van het (politiek) bestuur en de relatie met de verantwoordelijkheden van dat (politiek) bestuur. Deze discussie speelt op Rijksniveau ten aanzien van de positie van Rijkstoezichthouders binnen of buiten de beleidsdepartementen en het functioneren binnen of buiten

de ministeriële verantwoordelijkheid. Voorstanders van verdere onafhankelijkheid bepleiten een positie buiten de beleidsdepartementen en een aparte wettelijke regeling. Eenzelfde discussie speelt er op dit moment op provinciaal niveau ten aanzien van de onafhankelijkheid van de OD'en de waarde van de regeling via het mandaat. Ook hier wordt gepleit voor verdere onafhankelijkheid en een wettelijke regeling. Andere aspecten ten aanzien van onafhankelijkheid dreigen hierbij wat ondergesneeuwd te worden. Zo was er in het verleden veel discussie over de organisatorische en functionele scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. Tenslotte is er de onafhankelijkheid ten opzichte van de sector waarop toezicht wordt gehouden. Dit alles heeft diensgevolge ook een plek gekregen in het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de onafhankelijke positie van de samenwerkende diensten bij het Brzo-toezicht. Verder kan worden geconstateerd dat de scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving in de onderzochte diensten adequaat is geregeld.

Voor de AI als landelijke toezichthouder geldt dat haar positie in deze is geregeld in de "Aanwijzingen van de Minister-President inzake de Rijksinspecties". De AI maakt onderdeel uit van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Inspecteur-Generaal (IG) heeft zitting in de bestuursraad van het departement) en opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor zijn er grenzen aan de onafhankelijkheid verbonden. De Minister kan bepaalde aanwijzingen geven en om bepaalde onderzoeken vragen. Dit dient schriftelijk en openbaar te gebeuren. De Minister dient rapportages, werkprogramma's en jaarverslagen van de Inspectie onversneden aan de Tweede Kamer te sturen. De Minister kan daar wel een beleidsreactie aan toevoegen. Vanuit de Inspectieraad is ervoor gepleit om de Rijksinspecties buiten de departementen te plaatsen en de onafhankelijke positie bij wet te gaan regelen. De regering heeft aangekondigd de "Aanwijzing" aan een evaluatie te onderwerpen. Op dit moment zijn er, redelijk goede waarborgen voor de onafhankelijkheid, hoewel ze zeker niet waterdicht zijn.

De relatie tussen de directeurs van de OD'en en de verantwoordelijk Gedeputeerde van het provinciale bestuur is geregeld in een zogenaamd mandaat. De exacte inhoud van de mandaatregelingen is per provinciaal bestuur en OD echter verschillend. De Raad van State heeft geoordeeld dat de OD'en op basis van het mandaat niet stevig en doortastend genoeg kunnen opereren. Dit standpunt werd door de Regering niet overgenomen. Ook hier gaan stemmen op om de onafhankelijke positie van de OD'en bij wet te gaan regelen. Het mandaat geeft geen volledige onafhankelijkheid aan de (directeur van de) OD. Er kunnen door het provinciaal bestuur aanwijzingen worden gegeven, na te leven beleidsregels worden opgesteld, prioriteiten worden gesteld en (onderdelen van) het mandaat kunnen te allen tijde worden ingetrokken. Politiek gevoelige zaken dienen vooraf aan het provinciaal bestuur te worden gemeld.



Bij de VR's is er van enige regeling omtrent de onafhankelijkheid geen sprake. De directeur van de VR valt als hoogste ambtenaar van de dienst rechtstreeks onder het Bestuur van de VR. Dit bestuur bestaat uit de Burgemeesters van de aangesloten Gemeenten. Deze constructie leidt voor het Brzo-toezicht tot een merkwaardige positie. De Brzo-inspecteurs vallen onder het gezag van de Burgemeesters in het bestuur, terwijl sinds de onderbrenging van alle Brzo-bedrijven onder het provinciaal bevoegd gezag deze Burgemeesters geen enkele zeggenschap meer hebben over de preventie van incidenten en ongevallen in dit soort bedrijven. Deze zeggenschap berust bij het provinciaal bestuur, waarmee de Brzo-inspecteurs van de VR noch formeel noch informeel een werkrelatie hebben. Uit de hierboven beschreven zeer verschillend geregelde posities waarin de samenwerkende diensten zich ten aanzien van hun onafhankelijkheid bevinden, waarin er voor het Brzo-toezicht bij de VR geen onafhankelijkheid bestaat, bij de OD door de mandaatregelingen bepaalde, overigens beperkte, waarborgen voor de onafhankelijkheid bestaan en bij de AI door de "aanwijzing" goede, maar niet waterdichte, waarborgen voor de onafhankelijkheid bestaan moet worden geconstateerd dat het totale, samenwerkende Brzo-toezicht niet onafhankelijk van het (politieke) bestuur wordt uitgevoerd. Overigens kon geen der geïnterviewden een voorbeeld noemen, waarbij de onafhankelijkheid bij het Brzo-toezicht in het geding is geweest. Er zijn vanuit bedrijven en hun branches weleens pogingen tot beïnvloeding geweest, maar die hebben in hun waarneming nooit tot iets geleid. Wel maakt men zich zorgen over het behouden van voldoende onafhankelijkheid bij deelname aan overleggen zoals bijvoorbeeld normcommissies, waarin zowel vertegenwoordigers van de overheid als van het bedrijfsleven zitting hebben. *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.*

In het conceptueel model is ook aandacht voor het aspect samenwerking tussen de toezichthouders. Het Brzo'15 verplicht de AI, OD'en en VR's immers te komen tot een gezamenlijk en afgestemd inspectieplan. Er is voor gekozen dit uit te voeren door middel van gezamenlijke inspecties. Teneinde dit goed te kunnen uitvoeren is een goede en intensieve samenwerking tussen deze toezichthouders van groot belang. In het verleden was deze samenwerking zeer gebrekkig en stond aan veel kritiek bloot. Geconstateerd kan worden dat deze samenwerking thans goed verloopt, maar dat verdergaande vormen van samenwerking door middel van opschaling of samenvoegingen (om tot minder fragmentatie en coördinatielast te komen) op weinig enthousiasme kunnen rekenen. Via een aantal verbetertrajecten is uiteindelijk het samenwerkingsverband BRZO+ tot stand gekomen. In dit BRZO+ wordt in gezamenlijk overleg gekomen tot afspraken over werkwijzen, procedures, inspectiemethodieken, modellen, ict-ondersteuning, opleidingen, rapportages, te bewerken thema's, handhavingen, etc. Alle geïnterviewden geven aan dat de

samenwerking in het BRZO+ en in de teams mede hierdoor thans zeer goed verloopt en dat de kritiek uit het verleden niet meer geldig is. Het brengen van alle Brzo-bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag, het tot stand komen van de OD'en, de zes Brzo-OD'en en de VR's heeft hieraan zeer bijgedragen omdat het totale veld hiermee veel overzichtelijker werd. Natuurlijk zijn er soms spanningen door uiteenlopende belangen en achtergronden. Zo is er bij de AI kritiek op de OD'en die het verschil tussen coördineren en aansturen niet zouden kennen en is er bij de OD'en en de VR's de kritiek dat de AI soms een eigen koers vaart en de anderen voor voldongen feiten stelt. Het goede aan de huidige samenwerking is dat dit soort spanningen vrijwel altijd direct weer worden opgelost. *De samenwerking tussen de Brzo-toezichthouders verloopt over het algemeen goed.*

Velen hebben ervoor gepleit tot nog verdere opschalingen en fusies te komen, teneinde de onafhankelijkheid verder te verbeteren en tot minder versnippering en een lagere coördinatielast te komen. Geen der geïnterviewden heeft daar om een aantal redenen op dit moment behoefte aan. Deze redenen zijn: Er is thans geen noodzaak (meer), aangezien de samenwerking goed en is intensief verloopt; men is bezorgd over de nieuwe scheidslijnen die zouden kunnen ontstaan tussen het Brzo-toezicht enerzijds en Arbo-toezicht en Wabo-toezicht anderzijds; men is bezorgd over het meer los komen te staan van de eigen dienst, omdat bij sommige OD'en een aantal Brzo-inspecteurs de Brzo-inspecties thans niet fulltime uitvoeren, maar dit combineren met Wabo-inspecties en omdat bij de VR's de Brzo-inspecteurs voor ca. 50% belast zijn met het Brzo-toezicht en daarnaast met het adviseurschap gevaarlijke stoffen voor de repressieve dienst en het adviseurschap vergunningverlening; men is bezorgd over het wegvallen van de regionale inbedding, die men belangrijk vindt (bijvoorbeeld bij een gebiedsgerichte aanpak); men vraagt zich af specifieke deskundigheden bij verdere opschaling wel gewaarborgd blijven. Wel ziet men in dat de huidige situatie aan een kerstboom van overleggroepen en werkgroepen heeft geleid. Dit zou eens tegen het licht moeten worden gehouden. Een opschaling die thans wel voor de hand zou liggen is de formele vorming van zes Brzo-VR's in analogie met de zes Brzo-OD'en. In de praktijk zijn er al gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden bij de VR's ontstaan, maar een formele overdracht heeft niet plaatsgevonden, waardoor de 25 VR-besturen verantwoordelijk zijn gebleven. *Het draagvlak om tot verdere opschaling en/of fusies in het Brzo-toezicht te komen is gering. Een voordehandliggende opschaling is de vorming van zes landsdelige Brzo-VR's.*

In samenhang met aspecten als dienen van het publiek belang, het nemen van een signalerende en agenderende rol en een onafhankelijke positie wordt meer en meer waarde gehecht aan een grote mate van transparantie bij toezichthouders. Dit aspect is dan ook opgenomen in het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat het begrip transparantie de gemoederen bij het Brzo-toezicht niet echt bezighoudt. Het gaat over transparantie in het

Brzo-toezicht met name over de openbaarheid van de inspectie-rapportages. Men legt zich, wel met een aantal kanttekeningen, neer bij de feitelijke situatie, die inhoudt dat populaire samenvattingen van de inspectierapporten op de website van het BRZO+ worden gepubliceerd en dat de volledige rapportages opvraagbaar zijn. Overigens vraagt men zich wel af of het maken van samenvattingen wel nuttig is, door wie ze worden gelezen, of de doelgroep wel wordt bereikt en of het allemaal niet te gekunsteld is. Anderen zijn de mening toegedaan dat het goed zou zijn de volledige rapportages maar direct openbaar te maken onder het motto laat aan de buitenwereld maar zien wat je doet. Dat kan het vertrouwen in het toezicht ten goede komen. Bovendien moet bij eventuele Wob-verzoeken toch alles openbaar worden gemaakt. Enkele anderen willen nog verder gaan en zijn van mening dat de toezichthouders naar aanleiding van inspectieresultaten actief de publiciteit moeten zoeken om zo de druk op bedrijven tot meer zelfwerkzaamheid op te voeren. Opvallend is wel dat de dossiers die OD'en aanleggen over bedrijven waar sprake is van verscherpt toezicht (zorgdossiers, aandachts- en risico-dossiers) en die aan de Gedeputeerde van het provinciaal bevoegd gezag worden aangeboden vertrouwelijk blijven.

In het conceptueel model heeft het aspect interne organisatie een plek gekregen vanuit het besef dat wil een toezichthouder effectief en efficiënt opereren een goed georganiseerde dienst die de kwaliteit van haar interne processen goed beheert een voorwaarde is. Een uiting hiervan is bijvoorbeeld een goed en levend kwaliteitsmanagementsysteem (KMS). Geconstateerd moet worden dat de onderzochte diensten zeer verschillend omgaan met de borging van interne werkwijzen en processen. De vakgroep AI/MHC (en haar voorloper de directie MHC) heeft sinds 2004 een op basis van de norm ISO-9001 gecertificeerd KMS. Dit KMS ondergaat jaarlijks een controle door de geaccrediteerde certificeerder en er vindt 1 maal per 3 jaar een hercertificatie plaats. Hiermee worden kwaliteit en uniformiteit bevorderd, wordt een stevige basis voor het optreden gelegd en wordt de invloed van de waan van de dag ingeperkt. Bij de onderzochte OD'en worden geen volwaardige KMS'en aangetroffen. Er zijn wel zogenaamde zaaksystemen, waarin procedures, werkwijzen en voorkeuren zijn opgenomen, maar waarop de cyclus Plan-Do-Check-Act (de zogenaamde Deming-circle) niet is gesloten. Er zijn in het verleden wel bepaalde aanzetten tot het opstellen van een KMS geweest (bijvoorbeeld aan de hand van het INK-model), maar die zijn nooit tot wasdom gekomen. Men leunt sterk op de diverse afspraken ten aanzien van procedures en werkwijzen in het BRZO+. Men heeft zich overigens wel verbonden aan de implementatie en uitvoering van de Kwaliteitscriteria 2.1<sup>15</sup>,<sup>16</sup>, zoals die door het Rijk, IPO en VNG zijn overeengekomen. Het management erkent deze feitelijke situatie, maar vraagt zich af of het opzetten,

uitvoeren en onderhouden van een KMS op dit moment wel urgent is en voordelen biedt afgezet tegen de kosten. Men erkent overigens wel dat het tegenover de bedrijven (waar wel levende en werkende beheerssystemen worden geëist) geen sterk beeld oplevert. In de Wet veiligheidsregio's wordt van de besturen van de VR's geëist dat zij beschikken over een KMS. In de praktijk blijkt dat bij de onderzochte VR's dit echter nooit tot stand is gekomen. Geconstateerd kan worden dat men nog steeds de naweeën ondervindt van alle reorganisaties bij het tot stand komen van de VR's en van de regionalisering van de Brandweer en dat mede daardoor het opzetten en implementeren van een KMS nooit prioriteit heeft gekregen. Ook in de onderzochte VR's leunt men sterk op de afspraken in het BRZO+ en op de richtinggevende adviezen van het LEC. Geconstateerd moet worden dat bij het management van de OD'en en de VR's borging van de kwaliteit van het eigen handelen geen prioriteit geniet en dat men bij de VR's hiermee de eigen wetgeving overtreedt. *De Brzo-toezichtsdiensten gaan zeer verschillend om met de borging van de interne werkwijzen en processen. Van de onderzochte diensten is dit slechts bij AI/MHC op een aanvaardbaar niveau.*

In het conceptueel model heeft ook het aspect mensen en middelen een plek gekregen. Dit vanuit de gedachte dat wil een toezichthouder kwalitatief en kwantitatief goed opereren de ter beschikking staande middelen daartoe toereikend moeten zijn. Geconstateerd kan worden dat bij de onderzochte diensten over het algemeen deze middelen afgezet tegen de werklast adequaat zijn. Vanuit de gegevens die er voorhanden zijn inzake de productiecijfers in het Brzo-toezicht over de afgelopen decennia kan worden gedestilleerd dat gemiddeld genomen een Brzo-inspecteur jaarlijks ongeveer 8 bedrijven in zijn of haar werkpakket kan hebben, wanneer hij of zij fulltime met het Brzo-toezicht bezig is. Tezamen met het aantal bedrijven dat de afzonderlijke diensten onder hun hoede hebben komt dit neer op een formatie voor het Brzo-toezicht van ca. 51 voor AI/MHC, ca. 6 voor OD NZKG, ca. 9 voor OMWB, ca. 2 voor VR ZHZ en ca. 6 voor VR-pool NW. De Brzo-inspecteurs van de OD NZKG voeren naast het Brzo-toezicht ook taken uit in het kader van het Wabo-toezicht. De Brzo-inspecteurs van de VR's hebben ook taken in het kader van advisering aan de OD inzake vergunningverlening en taken als adviseur gevaarlijke stoffen voor de repressieve dienst. Daarvoor gecorrigeerd zijn de gewenste formaties ongeveer ca. 51 voor AI/MHC, ca. 9 voor OD NZKG, ca. 9 voor OMWB, ca. 4 voor VR ZHZ en ca. 10 voor VR-pool NW. De actuele formaties zijn 53 AI/MHC, 9 OD NZKG, 9 OMWB, 4 VR ZHZ en 5 VR-pool NW. Hieruit kan dus worden geconcludeerd dat met uitzondering van de VR-pool NW (waar dus sprake is van een onderbezetting) over het algemeen de capaciteit aan Brzo-inspecteurs afgezet tegen het aantal Brzo-bedrijven en rekening houdend met andere taken adequaat is. Ten

<sup>15</sup> Wijzigingswet WABO, Verbetering Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2015, Staatsblad 2015, 521, 09-12-2015, Tweede Kamer 33872.

<sup>16</sup> Kwaliteitscriteria 2.1., "Uitvoering met ambitie.nl" voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving krachtens de WABO, 07-09-2012.

gevolge van bezuinigingsoperaties is de bezetting bij AI/MHC lange tijd onder een aanvaardbaar niveau geweest, waardoor de deelname aan reguliere inspecties daalde tot een niet aanvaardbaar niveau van slechts 56-71%. Door een impuls van extra geld door het kabinet Rutte III is de capaciteit in de jaren 2019-2020 weer op (het formatieve) niveau gebracht. Ook de capaciteit bij de OD'en NZKG en MWB is op formatief niveau, waarbij moet worden aangetekend dat de Brzo-inspecteurs bij de OD NZKG ook bij Wabo-inspecties worden ingezet. Gezien de relatief kleine omvang van de Brzo-teams bij de OD'en blijft de bezetting wel kwetsbaar bij ziekte en pensionering en door het feit dat het werven van goede Brzo-inspecteurs lastig is. Dit geldt in nog grotere mate voor de teams bij de VR's. Bij de VR ZHZ is de bezetting adequaat, hoewel VR-Brzo-inspecteurs ook taken ten aanzien van advisering van de OD bij vergunningverlening en advisering inzake gevaarlijke stoffen van de repressieve dienst uitvoeren. De formatieve ruimte bij de VR AA op zich is adequaat, maar inmiddels is er sprake van de vorming van een pool van Brzo-inspecteurs in het landsdeel Noord-West. Gezien het aantal onder toezicht staande Brzo-bedrijven is de huidige bezetting in dit landsdeel onvoldoende. *Bij de onderzochte diensten is de beschikbare toezichtcapaciteit voor de voorliggende werklust adequaat. Slechts in de VR-pool Noord-West is van onderbezetting sprake.*

Voor de kwaliteit van het toezicht is het van groot belang dat de inspecteurs competent zijn om de taken goed uit te voeren. Deze competentie, bestaande uit kennis en vaardigheden, wordt geborgd door instroomeisen, opleidingen, training on the job en een bij- en nascholingsprogramma. Dit maakt dientengevolge een belangrijk onderdeel uit van het conceptueel model. Geconstateerd kan worden dat in het Brzo-toezicht over het algemeen sprake is van competente inspecteurs, omdat er veel aandacht is voor het verwerven van specialistische kennis en benodigde vaardigheden door middel van de gehanteerde vooropleidingseisen, de interne en externe vervolgoopleidingen en training on the job. Er is echter minder aandacht voor bij- en nascholing. De instroomeisen voor nieuwe Brzo-inspecteurs zijn bij de onderzochte diensten ongeveer vergelijkbaar en op een goed niveau. Minimaal wordt geëist een HBO-diploma (of een aantoonbaar HBO-werk- en denkniveau) met een technische of chemische afstudeerrichting. Bij AI/MHC wordt daarnaast een afgeronde HVK<sup>17</sup> - of MOSHE<sup>18</sup> -opleiding vereist. Na indiensttreding volgen interne opleidingen. Bij AI/MHC wordt in dit kader, naast een intensief programma gericht op algemene kennis, specifieke kennis en vaardigheden eventueel de mogelijkheid geboden om alsnog een HVK-diploma te behalen. Het geheel kan ca. 1,5 jaar beslaan. Bij de OD'en wordt de mogelijkheid geboden om bij een andere afstudeerrichting dan hierboven aangegeven ontbrekende kennis bij te spijkeren. Bij de OD'en is een en ander er op gericht te voldoen

aan de landelijk vastgestelde VTH-kwaliteitscriteria. Bij de VR's worden nieuwe Brzo-inspecteurs naar de cursus SIV van het IFV<sup>19</sup> gestuurd. Alle Brzo-inspecteurs van zowel AI/MHC, de OD'en en de VR's dienen daarnaast de opleidingen aangeboden door de BRZO+-academie te volgen. Bij alle diensten volgt er ook een traject van training on the job door het meelopen met of door ervaren inspecteurs bij inspecties. Het geheel van instroomeisen en interne opleidingen kan als adequaat worden gekenmerkt. Bij de grote aandacht voor instroomeisen en vervolgoopleidingen steekt de aandacht voor het op peil houden van expertise, kennis en vaardigheden bij "zittende" inspecteurs schril af. Slechts bij AI/MHC is er hiervoor (weliswaar recent) een opleidingsplan vastgesteld. Voor het overige wordt dit aan het eigen initiatief van de inspecteurs overgelaten en is dus niet geborgd. Wensen van inspecteurs worden overigens vrijwel altijd wel gehonoreerd. Bij de OD'en zijn er initiatieven van de zes Brzo-OD'en die opfriscursussen en cursusedagen organiseren. Bij de onderzochte diensten worden senior-inspecteurs belast met het verwerven en actief delen van specifieke kennis en ontwikkelingen om zo gestalte te geven aan een kennisinfrastructuur. Bij AI/MHC is dit laatste ook geborgd in het gecertificeerde KMS. *Bij de samenwerkende diensten is veel aandacht voor het verwerven van specialistische kennis en benodigde vaardigheden door middel van vooropleidingseisen, interne en externe vervolgoopleidingen en training on the job. Bij- en nascholingsprogramma's ontbreken echter, behalve bij AI/MHC. De Brzo-inspecties worden over het algemeen door adequaat opgeleide inspecteurs uitgevoerd.*

### Conclusie ten aanzien van de onderzoeksvraag

Op grond van de in paragraaf 4 beschreven resultaten wordt de onderzoeksvraag als volgt beantwoord: 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.

### Aanbevelingen

De hierboven beschreven conclusie geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen ten aanzien van de uitvoeringspraktijk:

- Ontwikkel instrumentarium om per bedrijf en voor de gehele sector het nalevingsniveau te kunnen vaststellen en dit in de loop der tijd te kunnen volgen.

<sup>17</sup> HVK staat voor de Hogere Veiligheidskundige Opleiding zoals die wordt gegeven door de Stichting Post Hoger Onderwijs Veiligheidskunde (PHOV).

<sup>18</sup> MOSHE staat voor de Management of Safety, Health and Environment zoals die wordt gegeven door de TU Delft.

<sup>19</sup> Het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV) verzorgt een cursus getiteld Specialist Industriële Veiligheid (SIV).

- Stel een gewenst gemiddeld nalevingsniveau voor de sector vast en formuleer afrekenbare doelen voor het Brzo-toezicht.
- Ontwikkel instrumentarium voor het uitvoeren van effectmetingen en neem in de jaarlijkse monitorrapporten naast de outputgegevens ook deze effectgegevens op.
- Bevorder een uniforme handhavingstijl (bijvoorbeeld de flexibele beantwoording, omdat daarbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de meerwaarde en professionaliteit van de inspecteurs) en stel daar instructies voor op.
- Onderzoek hoe met de ongelijke posities in het inspectieteam ten aanzien van handhavende bevoegdheden moet worden omgegaan.
- Onderzoek hoe de onafhankelijke positie van het Brzo-toezicht beter kan worden geborgd en betrek hierbij hoe de positie van de samenwerkende diensten ten aanzien van de onafhankelijkheid op een vergelijkbaar niveau kan worden gebracht.
- Onderzoek hoe de (werk)relatie tussen de Brzo-inspecteurs van de Veiligheidsregio's en de Gedeputeerde van het betreffende provinciale bevoegd gezag kan worden geformaliseerd.
- Formaliseer de in de praktijk gegroeide samenwerkende Veiligheidsregio-landsdelen door de vorming van zes Brzo-Veiligheidsregio's naar analogie met de zes Brzo-Omgevingsdiensten.
- Stimuleer het tot stand komen van complete en levende kwaliteitsmanagementsystemen bij de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio's.
- Breng de bezetting in de VR-pool Noord-West op orde.
- Besteed meer aandacht aan het op peil houden van kennis en vaardigheden bij inspecteurs door middel van bij- en nascholingsprogramma's.

Ten aanzien van het algemene toezichtsbeleid dient de volgende aanbeveling:

- Maak als toezichthoudende dienst duidelijk dat de dienst als primaire taak heeft de veiligheid te bevorderen door middel van het brengen van de bedrijven tot compliance aan de wet- en regelgeving in het belang van burgers, werknemers en de gehele samenleving (het publieke belang) en dat andere (vermeende) belangen van de

organisatie, van het beleid en van de politiek hieraan te allen tijde ondergeschikt zijn en instrueer en coach de inspecteurs hierin. Onderdeel hiervan is het signaleren en agenderen van nieuwe risico's, nieuwe (technologische) ontwikkelingen en het suboptimaal uitwerken van beleid en/of wet- en regelgeving. Een ander onderdeel is het onder transparantie ook verstaan het bewust hanteren van openheid inzake doelstellingen, strategieën en belangen en het actief voeren van een open communicatie hierover binnen toezichthoudende diensten, tussen deze diensten en tussen de toezichthouders en de onderhavige bedrijven.

Tenslotte zijn er aanbevelingen voor verder wetenschappelijk onderzoek:

- Onderzoek de aanname dat het volledig voldoen aan de wet- en regelgeving (compliance) leidt tot de borging van de veiligheidsprestaties van bedrijven.
- Doe meer onderzoek naar doelstelling, inrichting en vormgeving van overheidsnalevingstoezicht in verband met nieuwe maatschappelijke verhoudingen, veranderende beleidsdoelstellingen en nieuwe wetgevingsconcepten.
- Ondersteun praktijkgericht onderzoek naar het ontwerpen en toepassen van instrumentontwikkeling inzake het vaststellen van nalevingsniveaus en het uitvoeren van effectmetingen.

### Literatuur

- BRZO+ (2006). Toezichtsmodel: Model voor de invulling van het geplande toezicht van de overheid bij BRZO-bedrijven gebaseerd op de veiligheidssituatie van een bedrijf. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+ (2013). Landelijke handhavingstrategie BRZO 1999. Retrieved from Den Haag: [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- BRZO+ (2014). Procedure openbaarmaking samenvattingen inspectierapporten BRZO. Den Haag Retrieved from [www.brzoplus.nl](http://www.brzoplus.nl)
- Stake RE (1995) The art of case study rerearch, Los Angeles: Sage
- van Bueren E Jansen L.& Verbart J (1999) Over de waarde van casestudy onderzoek. Rooilijn; Tijdschrift voor Wetenschap en Beleid in de Ruimtelijke Ordening, 10: 484-91

## Bijlage 1

*Lijst van geanalyseerde documenten*

### *Arbeidsinspectie*

- Organogram ISZW
- Organogram programma bedrijven met gevaarlijke stoffen
- Jaarverslag 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
- Meerjarenplan 2013-2014, 2015-2018, 2019-2022
- Jaarplan 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021
- Inspectiebrede Risicoanalyse 3.0 (2013), 4.0 (2018)
- Beleidsregel Handavings- en Sanctioneringsbesluit Brzo '15 onderdeel Arbeidsomstandighedenwet
- Handavingsbeleid ISZW t.a.v. Brzo'15
- Opleidingsplan MHC 2020-2022

- Opleidingsplan 2020-2021 nieuwe MHC-inspecteurs, instroom september 2020
- Jaarplan Programma BmGS 2020
- Kamerbrief onderzoek capaciteit ISZW, 2016
- Werken met effect, onderzoek naar de capaciteit van ISZW, 2016
- Minister-President, Regeling houdende de vaststelling van de aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, 2015
- De aanwijzingen inzake de Rijksinspecties, 2017

#### *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG)*

- Organogram OD NZKG
- Meerjarenbegroting 2019-2022, 2020-2023
- Eindrapportage 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, Jaarverslag en –rekening
- Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016
- Mandaatregeling Provincie Noord-Holland Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2018
- Hoe om te gaan met het mandaat? Uitgangspunten en algemene instructie
- Besturingsfilosofie 2016
- Organisatieverordening 2018
- Rapportage 1-meting kwaliteitscriteria 2.1, generieke deskundigheid
- Koersen op de toekomst; visie op weg naar 2025
- Uitvoerings- en handhavingsbeleid 2019-2022
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving; bestuurlijk referentiekader regionale VTH-strategie 2019-2022

#### *Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB)*

- Organogram OD MWB
- Beleidsmatige en financiële kaders voor de begrotingen 2016 en 2017 en de meerjarenramingen t/m 2020; Begroting 2017 en meerjarenbegroting 2018-2020; Begroting 2019 en meerjarenbegroting 2020-2022; Begroting 2020 en meerjarenbegroting 2021-2023
- Jaarstukken 2015, 2016, 2017, 2018
- Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- Mandaatbesluit OMWB
- Organisatieverordening OMWB
- Jaarprogramma 2019 Brzo en RIE-4
- Jaarverslag 2018 Brzo
- Notitie Zorgdossiers Brzo

#### *Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid (VRZHZ)*

- Organogram VR ZHZ
- Jaarverslag 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid 2018
- Regionaal Risicoprofiel
- Beleidsplan 2017-2020
- Landelijk modelbeleid aanwijzing bedrijfsbrandweren
- Werkwijze bedrijfsbrandweren 2019
- Handhavingsbeleid Veiligheidsregio's Industriële Veiligheid
- Bevoegdheden van de toezichthouder Industriële Veiligheid
- Projectopdracht Opleiding en Bijscholing Industriële Veiligheid Zuidwest
- Bijscholingsprogramma medewerkers Industriële Veiligheid 2020-2022
- Evaluatie Wet veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg

#### *Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland (VRAA)*

- Organogram Brandweer Amsterdam Amstelland
- Jaarverslag en jaarrekening 2017, 2018
- Ontwerp-programmabegroting 2019 en actualisatie 2018, ontwerp-programmabegroting 2020 en actualisatie
- Gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland 2015
- Regionaal Risicoprofiel
- Beleidsplan 2016-2019
- Landelijk modelbeleid aanwijzing bedrijfsbrandweren
- Werkwijze bedrijfsbrandweren 2019
- Handhavingsbeleid Veiligheidsregio's Industriële Veiligheid

- Bevoegdheden van de toezichthouder Industriële Veiligheid
- Handhavingsbeleid Industriële Veiligheid Veiligheidsregio's Noord-West 2018-2021
- Evaluatie Wet veiligheidsregio's; naar toekomstbestendige crisisbeheersing en brandweezorg

#### *Samenwerkingsverband BRZO+*

- Jaarplan 2015
- Samenwerken in eenheid; samenwerking 2018-2020
- Monitor naleving en handhaving Brzo-bedrijven 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020
- Rapportage Belanghebbendeventredensonderzoek (BTO) 2007, 2011, 2014
- Toezichtsmodel
- Landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999
- Handreiking voor het toepassen van de landelijke handhavingsstrategie Brzo 1999
- Procedure openbaarmaking samenvatting 2014
- Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020
- Aanbiedingsbrief aan 2e Kamer Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020
- Rapportenbundel behorend bij Staat van de veiligheid majeure risicobedrijven 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020

## **Bijlage 2**

### *Lijst van geïnterviewden*

#### *Arbeidsinspectie*

- Inspecteur Procesveiligheid/BRZO (regio Zuid)
- Inspecteur Procesveiligheid/BRZO (regio Zuidwest)
- Inspecteur Procesveiligheid/BRZO (regio Noordoost)
- Projectleider inspecties Procesveiligheid/BRZO (regio Zuidwest)
- Projectleider BRZO-ontwikkelingen
- Hoofd vakgroep MHC
- Specialist Procesveiligheid inspectiebreed kenniscentrum
- Programmamanager BmGS
- Directeur Toezicht
- Inspecteur-Generaal ISZW

#### *Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied*

- Brzo-inspecteur
- Inspecteur Intensieve Handhaving
- Coördinator Brzo-inspecties
- Team manager T&H taskforce/BRZO
- Adjunct-directeur Toezicht en Handhaving

#### *Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant*

- Brzo-inspecteur
- Brzo-coördinator en -inspecteur
- Brzo-coördinator en -inspecteur
- Teammanager Toezicht Industrie en MKB
- Directeur Omgevingsdienst

#### *Veiligheidsregio Zuid-Holland Zuid*

- Adviseur industriële veiligheid
- Adviseur industriële Veiligheid
- Afdelingshoofd Risicobeheersing
- Regionaal Coördinator Brzo Zuid-West

#### *Veiligheidsregio Amsterdam Amstelland*

- Adviseur industriële veiligheid
- Brzo-inspecteur
- Coördinator Expertise Risicobeheersing Noord-West
- Directeur

### Bijlage 3

Conceptueel model "goed" toezicht

Goed toezicht is:	Parameters	Criteria
Effectief	Werkt vanuit geëxpliciteerd beleid	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt publiek belang voorop</li><li>• Meet nalevingsniveaus en formuleert gewenst niveau</li><li>• Bepaalt toezichtsinzet aan de hand van risicoanalyses</li><li>• Neemt signalerende en agenderende rol</li></ul>
	Is gericht op behalen resultaat	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is slagvaardig (hard waar het moet, zacht waar het kan)</li><li>• Bevordert zelfwerkzaamheid (proactief handelen)</li></ul>
	Legt verantwoordelijkheid af	<ul style="list-style-type: none"><li>• Meet effecten (output, outcome, maatschappelijk effect) en legt daarmee uit wat er gedaan is</li></ul>
	Is onafhankelijk	<ul style="list-style-type: none"><li>• Is onafhankelijk zowel t.a.v. bestuur/beleid als t.a.v. sector</li></ul>
Efficiënt	Werkt samen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wisselt gegevens uit, deelt kennis en investeert in de samenwerking met de andere toezichthouders</li><li>• Verkent samenvoeging (vermindert fragmentatie, bestuurlijke drukte)</li></ul>
	Is transparant	<ul style="list-style-type: none"><li>• Openbaart rapportages</li></ul>
	Is goed georganiseerd	<ul style="list-style-type: none"><li>• Heeft een kwaliteitsmanagementsysteem</li><li>• Is van voldoende omvang en heeft voldoende middelen</li></ul>
Professioneel	Heeft competent personeel	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stelt adequate instroomeisen aan nieuwe inspecteurs</li><li>• Heeft een gedegen opleidingsprogramma gericht op specifieke kennis en vaardigheden</li><li>• Heeft een bij- en nascholingsprogramma</li></ul>