



Turbulentie in BRZO-toezicht

Turbulentie in BRZO-toezicht

Een bestuurskundig onderzoek naar de mate van ‘capturing’ van BRZO-toezichthouders en de effecten daarvan op de ‘professionaliteit van toezicht’.

J.A.K. (André) Hoogendijk (364317)

Rotterdam, april 2014

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen

Avondprogramma Bestuurskunde

Scriptie Master Bestuurskunde

Begeleiders : Dr. A.R. (Arthur) Edwards en Dr.ir. J. (Jasper) Eshuis

Oprachtgever : Ing. P. (Paul) van Lieshout, Manager MHC,
Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

VOORWOORD

Bijna zeven jaar geleden kreeg ik de kans om een HBO-studie Veiligheidskunde te volgen op de Haagse hogeschool. Elke maandag naar school, met vakken die perfect pasten bij mijn functie als analist bij de afdeling Onderzoek en Analyse van de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Mijn eindscriptie ging over de Chinese georganiseerde criminaliteit in Nederland en de structuurovereenkomsten die ik tegen kwam met de ambtelijk bestuurlijke organisatie in China. Gebaseerd op een sterke hiërarchie en groot machtsvertoon worden ‘zaken’ geregeld. Gemotiveerd door mijn studiebegeleiders, mijn leidinggevenden en de steun van mijn familie heb ik nog twee jaar extra studie gevolgd aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Na een instaptoets en twee jaar ‘buffelen’ is dit het eindproduct van mijn masterstudie. Wederom een scriptie in het domein Veiligheid.

De scriptie komt voort uit mijn fascinatie voor complexe structuren en het verlangen om deze te begrijpen en hier over te schrijven. Het ontrafelen van complexe structuren past bij mijn functie als analist. Als analist maak je op basis van scenario’s en hypothesen keuzes om een casus te analyseren. Deze opzet geeft de mogelijkheid om gefocust informatie in te winnen en daaruit conclusies te trekken. Zo ook in dit onderzoek.

De scriptie moet zijn meerwaarde gaan krijgen in het debat over het toezicht op Chemiebedrijven in Nederland. Niet de gehele Chemiebranche, maar alleen de zwaarste categorie namelijk de BRZO bedrijven. Hiervan zijn er ongeveer 400 in Nederland. BRZO staat voor het Besluit Risico’s en Zware Ongevallen 1999 en is de Nederlandse uitwerking van de Europese richtlijn Seveso II. Elke toezichtsorganisatie heeft naast deze wetgeving, zijn eigen wettelijk kader om toezicht uit te voeren en handhaving in te zetten.

In het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is sinds 1 januari 2012 de afdeling Onderzoek en Analyse losgekoppeld van de SIOD en heeft het een plaats gekregen boven de directies van het ministerie. Als analist ben ik nauw betrokken bij de directie Major Hazard en Control en heb dit jaar samen met twee andere collega’s en in opdracht van de Inspecteur Generaal, Jan van de Bos, een effectmeting verricht bij het landelijke inspectieproject ‘Tankopslagbedrijven’. In dit project hebben we via vragenlijsten en een participatief onderzoek veel van het inspectiewerk van dichtbij mee mogen maken.

De ervaringen die ik in dit project heb opgedaan hebben mij geholpen bij het begrijpen van de vele termen die in dit veld gebruikt worden en de complexiteit waarin inspecties plaatsvinden. Inmiddels is de SIOD opgeheven en heten we nu Inspectie SZW.

De studie Bestuurskunde was niet alleen goed voor mijn toekomstperspectief in het ministerie maar heeft mij ook verrijkt op persoonlijk en professioneel vlak. Bestuurskundig is dit onderzoek treffend omdat het goed weer geeft welke afwegingen er in publieke waarden gemaakt worden. Waarden van economie, zoals het behouden en stimuleren van banen in de chemie, of de waarden van ecologie, zoals de uitstoot en opslag van schadelijke stoffen en gassen of de waarde van nationale veiligheid, zoals het beschermen van werknemers en omwonenden.

Ik wil mijn familie en dan vooral mijn vrouw bedanken, zij gaf mij alle gelegenheid om de zes jaar vol te maken. Nu wordt het tijd om samen meer te ondernemen. Ik hoop in de tussentijd dat mijn schoonvader de afronding van de studie mee mag maken. Sinds vorig jaar is hij ernstig ziek.

Mijn collega Alex van der Werf wil ik bedanken voor het meelezen en de feedback die hij gegeven heeft. Ook wil ik mijn medestudenten Suzanne Klerk en Alex Polak bedanken voor hun steun tijdens de laatste fase van de opleiding.

Ik wil alle personen die een bijdrage hebben geleverd aan deze scriptie bedanken en natuurlijk mijn beide scriptiebegeleiders. Met hun input en steun heeft de scriptie zijn uiteindelijke inhoud en vorm gekregen. Arthur Edwards gaf tijdens mijn begeleiding extra aandacht aan facetten die prima pasten bij mijn ontwikkelpunten. Ik denk dat er regelmatig sprake was van chemie.

André Hoogendijk,

Capelle aan den IJssel, april 2014.

SAMENVATTING

In deze scriptie wordt onderzocht in welke mate de toezichthouders ‘gecaptured’ zijn en of deze ‘capturing’ van invloed is op de professionaliteit van het toezicht. *Capturing* wordt in wetenschappelijke literatuur omschreven als inkapseling of als ‘de gevangene zijn van het systeem waarop toezicht gehouden wordt’. Deze inkapseling kan ontstaan door de regelgeving waarmee de toezichthouder moet werken, rekening houdend met de afhankelijkheden van anderen, de druk die vanuit de toezichtsorganisatie gelegd wordt of door het strategisch gedrag van de onder toezicht gestelden. Deze inkapseling ontstaat niet zomaar. Enerzijds is de wetgeving duidelijk en zijn de doelen van toezichtsorganisaties concreet beschreven, anderzijds wordt via strategisch of berekenend gedrag van de onder toezicht gestelden, de toezichthouder dusdanig beïnvloed dat hij de mate van straf of beloning van regelnaleving in het voordeel van het bedrijf kan of zal aanpassen. Met toezichthouders wordt bedoeld de toezichthouders die toezicht houden op de regelnaleving van het Besluit Risico’s en Zware Ongevallen 1999. Het toezicht wordt uitgevoerd door gemengde inspectieteams waarin toezichthouders van de Milieudiensten, de Brandweer, de Waterschappen/ Rijkswaterstaat en inspecteurs MHC (Major Hazard en Control) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid samenwerken. Deze gemengde inspectieteams kunnen geduid worden als netwerken waarin afhankelijkheden, vertrouwen en strategisch gedrag in meer of minder mate aanwezig zijn.

Europese regels zorgen voor een verplichting tot uitwerking in nationale wet -en regelgeving. Deze nationale uitwerking zorgt ervoor dat het BRZO-toezicht sterk gefragmenteerd is en waarbij nationale en regionale inspectieorganisaties betrokken zijn. De verplichte samenwerking van inspecteurs die in de BRZO-wetgeving is opgenomen zorgt ervoor dat inspectiepartijen gedwongen worden om informatie te delen en elkaar te ondersteunen. Bij deze inspecties wordt er gebruik gemaakt van één inspectiemethodiek.

Het aantal te verrichten inspecties neemt jaarlijks toe terwijl de inspectietijd voorgeschreven wordt en deze tijd jaarlijks teruggeschroefd wordt. Planningen worden door de organisatie strikt opgelegd. Resources zoals middelen en personeel staan onder druk door bezuinigingen en taakstellingen. De rol van inspectieleider loopt niet goed en inspecteurs zijn voor de inzet en selectie van inspectiedoelen afhankelijk van goede informatie. Deze informatie wordt betrokken uit een database die geen volledige of juiste informatie bevat.

De maximale termijn dat inspecteurs bij een bepaald bedrijf mogen inspecteren is voor de meeste organisaties niet uitgewerkt. Slechts één inspectieorganisatie heeft de termijn van 5 jaren gesteld. Hierdoor ontstaat de situatie dat een inspecteur zich te veel in kan laten met de belangen van een BRZO-bedrijf. Distantie tot een bedrijf is een belangrijke graadmeter voor het kunnen geven van een onafhankelijk oordeel. Strategisch gedrag vanuit het bedrijfsleven ten opzicht van inspecteurs wordt tijdens observaties waargenomen en herkend door inspecteurs. Tijdens opleidingen krijgt het omgaan met strategisch gedrag geen aandacht. Informatie van een bedrijf wordt slechts aangeleverd als de inspecteur erom vraagt.

De mate van capture heeft effecten op de professionaliteit van toezicht. Door het opvoeren van de aantallen inspecties per jaar en het terugdraaien van inspectietijd ontstaat een paradox waarmee de inspecteurs om moeten gaan. Dit zorgt voor extra werkdruk en onzekerheid. Extra maatregelen worden ingesteld om inspecteurs te monitoren en deels te controleren. Het lerend vermogen van inspectieorganisaties is minimaal, door het gebrek aan evaluaties. Dit gebrek zorgt ervoor dat inspecteurs copingstrategieën inzetten om met de werkdruk om te kunnen gaan en zij vaste patronen hanteren tijdens hun inspectiewerkzaamheden. Het hanteren van deze copingstrategieën is een teken dat de professionaliteit van toezicht nog niet optimaal is.

*Toezicht zonder excellente deskundigheid is overlast,
deskundig toezicht is dat nooit.*

Prof. F. Mertens (2011: 51)



Afbeelding 1: Januari 2011, Brand bij Chemiepack in Moerdijk.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting.....	6
Inhoudsopgave	10
Hoofdstuk 1 Inleiding	12
1.1 Introductie	12
1.2 Complexiteit.....	15
1.3 Probleemstelling.....	16
Hoofdstuk 2 Theorie	22
2.1. Beleidsveronderstellingen.....	22
2.2 Beleidsuitvoering in netwerken	23
2.2.1 Samenwerking	24
2.2.2 Interacties	24
2.2.3 Afhankelijkheden en Doelbereiking	25
2.2.4 Onzekerheden	25
2.2.5 Vertrouwen	27
2.3 Streetlevelbureaucraten	27
2.4 Capture.....	31
2.4.1 Capturing door regels	31
2.4.2 Capturing door de eigen organisatie	33
2.4.3 Capturing door de samenwerking in netwerken	34
2.4.4 Capturing door de inspectie	35
2.4.5 Tegenstrategieën van capturing	37
2.5 Toezicht	38
2.5.1 Toezichtstijlen.....	38
2.5.2 Professionaliteit van het toezicht	40
2.6 Onderzoeksmodel	42
Hoofdstuk 3 Onderzoeksopzet	46
3.1 Operationalisatie.....	46
3.1.1 Operationalisatie van capturing	47
3.1.2 Operationalisatie van professionaliteit van toezicht	49
3.2 Methoden en technieken van onderzoek.....	49
3.2.1 Gebruik van software	50
3.2.2 Meten , Betrouwbaarheid en validatie.....	50
3.2.3 Tijdvak van onderzoek	51
Hoofdstuk 4 Informatiebronnen	54
4.1 Bestaand materiaal	54
4.2 Observaties.....	57
4.3 Interviews.....	58

Hoofdstuk 5	Beschrijving en Analyse	62
5.1	Beantwoording van de eerste deelvraag	62
5.2	Beantwoording van de tweede deelvraag	63
5.3	Beantwoording van de derde deelvraag	64
5.3.1	Capture door regels	64
5.3.2	Capture via de eigen organisatie:	69
5.3.3	Capture via de netwerksamenwerking	71
5.3.4	Capture door de inspectie	75
5.4	Beantwoording van de vierde deelvraag	79
5.5	Beantwoording van de vijfde deelvraag	79
5.6	Beantwoording van de zesde deelvraag	81
5.7	Beantwoording van de centrale vraag	83
Hoofdstuk 6	Conclusies en Aanbevelingen	86
6.1	Conclusies	86
6.2	Effecten van capture op professionaliteit	87
6.3	Aanbevelingen	88
6.4	Discussie	90
Literatuurlijst	91

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 INTRODUCTIE

In dit inleidende hoofdstuk wordt door middel van twee incidenten en een interne melding bij de directie Major Hazard and Control (MHC) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de casus van dit onderzoek geïntroduceerd. Na een korte schets van de complexiteit van het BRZO-toezichtveld volgen de probleemstelling, de doelstelling en de vraagstelling van dit onderzoek. De vraagstelling bestaat uit de centrale vraag en de deelvragen die in dit onderzoek beantwoord worden. Daarna volgen de maatschappelijke en bestuurlijke relevantie en wordt het hoofdstuk afgesloten met een leeswijzer.

Externe Incidenten

Op 5 januari 2011 brak er een grootschalige brand uit bij het chemicaliënbedrijf Chemiepack in Moerdijk. Door de brand ontstond er een grote vloeistofbrand van chemicaliën met een rookwolk die over een groot deel van Nederland trok. De oorzaak van de brand was het verrichten van werkzaamheden buiten de daarvoor gestelde ruimten. Bij het ontdooien van een pomp door een lasapparaat ontstond er een onveilige situatie zodat andere materialen vlam konden vatten. Het ontdooien van de pomp werd verricht door een onbekwaam persoon. Bij het bestrijden van de brand werd er door de lokale hulpdiensten samengewerkt met bovenregionale instanties zoals de brandweer en de politie maar ook met burgemeesters en beleidsmedewerkers uit de gemeente Moerdijk en de omliggende gemeenten. Het bedrijf Chemiepack viel onder het toezichtregime van het Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO'99). Er werd door de lokale en nationale pers veel aandacht besteed aan de gevaren van een chemicaliënbedrijf dat zo dicht bij woonkernen gevestigd was. Na de brand is er door de Onderzoeksraad voor Veiligheid een onderzoek verricht. Uit de conclusies van het eindrapport blijkt onder andere dat de communicatie tussen de inspectieorganisaties onvoldoende was en de inspectieorganisaties niet daadkrachtig in hun gezamenlijke optreden waren (OvV 2011). De brand bij Chemiepack heeft geleid tot een politiek debat waarbij een groot aantal Kamervragen beantwoord moest worden.

In de maand augustus van 2012 werden diverse misstanden aangetroffen bij het Chemicaliënbedrijf Odfjell in de Rotterdamse haven. Na diverse stilleggingen, boetes en waarschuwingen kwam er geen eind aan de lange reeks van incidenten die het bedrijf kenmerkten. Pas na het instellen van een strafrechtelijk onderzoek en een langdurige stillegging werden er vorderingen gemaakt in het instellen, verbeteren en borgen van veiligheidsmaatregelen. Het bedrijf Odfjell valt onder het toezichts- en handhavingsregime van het Besluit Risico's en Zware Ongevallen (BRZO). De Onderzoeksraad voor Veiligheid heeft de problematiek rondom Odfjell onderzocht en in het onderzoeksrapport verwoord welke situatie zich jarenlang voordeed. In de conclusies van het onderzoeksrapport wordt beschreven dat Odfjell de eigen verantwoordelijkheid voor de bescherming van werknemers en omwonenden niet waarmaakte en dat de toezichthouders te veel meedachten en te meegaand waren in hun relatie met het bedrijf (OvV 2013). De onderzoeksraad concludeert dat er sprake was van 'onderhandelingstoezicht' door de betreffende inspecteurs (OvV 2013). Met deze term wordt bedoeld dat vooral door overleg en afstemming getracht werd om overtredingen ongedaan te maken in plaats van het bestuurlijk of strafrechtelijk te sanctioneren. Vergunningen die destijds verleend waren, bevatten termen die niet consequent en niet duidelijk waren zodat deze tot verschillende interpretaties geleid hebben. De ogenschijnlijke constructieve opstelling van het bedrijf leidde tot vertrouwen en geloof in de verbeterkracht van het bedrijf (OvV 2013). De DCMR, de milieudienst van Rotterdam-Rijnmond, hechtte groot belang aan een goede relatie met het bedrijf en het opleggen van sancties zou de relatie, wellicht negatief beïnvloeden. Het coördineren van de samenwerking in de inspectieteams vergde destijds veel tijd maar was goed, aldus de Onderzoeksraad. De bestuurlijke betrokkenheid was gering omdat toezichthouders een toezichtstraject hadden ingezet zodat er geen reden was voor de verantwoordelijke bestuurders om in te grijpen. De grootste opdrachtgever van Odfjell, Shell, heeft vanuit de ketenverantwoordelijkheid en de eigen veiligheidsambities niet aan zijn plicht voldaan (OvV 2013). Uit oriënterende gesprekken die ik met de direct betrokken toezichthouders hield, bleek dat zowel de bedrijven Chemiepack en Odfjell regelmatig geïnspecteerd werden en in het bezit waren van de vereiste vergunningen en veiligheidscertificaten.

Intern signaal

Door de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW), directie Major Hazard and Control (MHC), wordt eind 2012, intern melding gemaakt van een veranderende houding bij geïnspecteerde BRZO-bedrijven. Inspecteurs van de directie MHC controleren op de arbeidsomstandigheden van werknemers, op de blootstelling van werknemers aan gevaarlijke stoffen, op de explosieveiligheid van installaties en op juiste werking van dampverwerkingsinstallaties die in deze branche veelvuldig aanwezig zijn.

Geïnspecteerde bedrijven reageren, volgens deze melding, steeds vaker en uitgebreider op interventies van de toezichthouders door het inzetten van bezwaar en beroepsprocedures. Het beeld ontstaat dat de intrinsieke wil van de bedrijven om te verbeteren afneemt. De eerder geconstateerde proactieve houding heeft kennelijk plaats gemaakt voor een reactieve houding. Bedrijven schakelen dan ook steeds vaker en sneller juridische bijstand in. Informatie wordt niet meer vrijwillig gegeven, inspecteurs worden strikt begeleid en gesprekken worden opgenomen. Ook het aantal bezwaarschriften en beroepen neemt toe. Het focussen op de strikte naleving van regelgeving door de overheid wordt steeds meer het uitgangspunt van de geïnspecteerde bedrijven, in plaats van het veiliger werken in deze industrie. Bestuurlijk gezien heeft de defensievere opstelling van BRZO gecontroleerde bedrijven effecten op het behalen van organisatiedoelstellingen van inspectiediensten. Zo worden ingeplande inspecties gecancelled omdat ingediende bezwaarschriften afgehandeld dienen te worden en veel administratieve tijd vergen. Verder valt het op dat strafzaken veel meer tijd en aandacht vragen van de direct betrokken inspecteurs, terwijl in dezelfde tijd normaliter nieuwe inspecties uitgevoerd konden worden. Het gevaar bestaat dat er een camelnose-effect ontstaat. Dit is het bezig zijn met randzaken in plaats van vast te houden aan het BRZO-Inspectieprogramma. (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Memo IG-Team, portefeuille: Signalering, juli 2012).

1.2 COMPLEXITEIT

Naar aanleiding van klachten uit de maatschappij aanvaardde op 23 februari 2006 de Tweede Kamer, de motie Aptroot c.s. In die motie vraagt de Kamer om de oprichting van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven per 1 januari 2009. De achtergrond daarvan is vermindering van onnodige (inspectie)last bij bedrijven door het toezicht.

Inspectieorganisaties moeten hun werkzaamheden op elkaar afstemmen en gezamenlijk optreden. Hierdoor zou de regeldruk op bedrijven verminderd worden en zou informatie slechts door één partij opgevraagd worden (Motie Kamerlid C. Aptroot, 15-11-2005, 30 300 XIII, nr. 29). Na deze motie hebben de Inspecteurs-generaal van de rijksinspectiediensten het programma Eenduidig Toezicht en het Programma Vernieuwing Toezicht uitgevoerd. Beide programma's hebben ertoe geleid dat er eenduidig toezicht kwam en dat de professionaliteit van toezichthouders aandacht kreeg.

BRZO-inspecties worden gezamenlijk uitgevoerd met andere overheidsdiensten zoals Milieudiensten, de Brandweer, Rijkswaterstaat en MHC. Deze organisaties zijn aangesloten omdat zij aangesteld zijn voor de uitvoering van de aan hun organisatie toegekende taken en bevoegdheden. Door de mix van inspecteurs wordt een breed juridisch kader bij het BRZO-bedrijf getoetst. De Milieuwetgeving, de Brandweerwet en de Wet verontreiniging oppervlaktewater worden naast de Arbeidsomstandighedenwet behandeld. Elk van deze deelnemers heeft te maken met een eigen bestuurlijke keten en worden daarbij ondersteund door beleidsmedewerkers en adviseurs van de eigen organisatie. De verantwoordelijkheid voor BRZO-toezicht is verdeeld over vier Ministeries (V&J, IL&T, I&M en SZW), waarbij het Ministerie van I&M eindverantwoordelijke is. De samenwerking heeft geen vrijwillig karakter, maar is in diverse artikelen van het Besluit Risico's en Zware Ongevallen 1999 beschreven. De fragmentatie van toezichthouders in het BRZO-veld en de verplichte samenwerking leiden ertoe dat er veel afgestemd dient te worden. Afstemming vindt plaats over wie, wat gaat doen maar ook wanneer en bij welk bedrijf of over welk thema. Deze afstemming zorgt er verder voor dat in inspectieteams belangen en percepties verschillen en dat door afhankelijkheden bepaalde 'resources' strategisch kunnen worden ingezet.

Het is tot nu toe onduidelijk of met de opsomming van de bovengenoemde diensten het toezichtsveld volledig in kaart is gebracht. Deze vraag is opgenomen als eerste deelvraag in dit onderzoek.

1.3 PROBLEEMSTELLING

Uit de conclusies van de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn twijfels ontstaan over de effectiviteit en professionaliteit van, de in de vorige paragraaf, genoemde inspectiediensten bij hun toezicht op BRZO bedrijven. Deze twijfels zijn door te voeren naar de werking, effectiviteit en professionaliteit van toezichthouders en de mate van onderlinge samenwerking in inspectieteams. De aandacht van interne en externe partijen zorgt mogelijk voor een verhoogde werkdruk bij de inspectieteams. De interne druk bestaat uit een verhoogde aandacht vanuit beleidsmakers en bestuurders. De externe druk bestaat een verhoogde aandacht vanuit de media, politieke partijen, burgers en de onder toezichtgestelde bedrijven.

Door de verhoogde aandacht van interne en externe partijen met daarbij de verhoogde werkdruk, de opgelegde pluriformiteit van toezichthouders, de strikt na te leven werkprocedures en eenduidige informatiesystemen lijkt het alsof inspecteurs gevangen zitten in een hoeveelheid regels, methoden en afspraken. Er wordt als het ware een harnas geplaatst om de toezichthouder heen, dat enerzijds bescherming biedt bij het uitoefenen van toezicht, maar anderzijds de handelingsruimte voor beleidsuitvoering (maatwerk) beperkt. Dit verschijnsel wordt door bestuurskundigen ‘capture’ genoemd (zie het theoretisch kader in paragraaf 2.5.1 tot en met 2.5.4).

Doelstelling van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om na te gaan of en in welke mate de handelingsruimte van toezichthouders tijdens de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van BRZO-inspecties beïnvloed wordt door interne, externe en onderlinge druk oftewel ‘capture’.

Met dit inzicht is het mogelijk om na te gaan of de professionaliteit van toezicht positief of negatief beïnvloed wordt en wanneer de beïnvloeding negatief is, of er aanbevelingen mogelijk zijn waardoor de professionaliteit van toezicht niet in het geding komt.

De positieve kant van ‘capture’ als zijnde een systeem dat gebruikt wordt om in een onzekere en complexe omgeving te kunnen functioneren wordt onderkend maar zal verder in dit onderzoek geen plaats krijgen.

Centrale vraag in dit onderzoek

In welke mate zijn BRZO-toezichthouders onderhevig aan ‘capture’ en hoe wordt de professionaliteit van toezicht daardoor beïnvloed?

Deelvragen

- 1) Welke diensten houden toezicht op de regelnaleving door BRZO-bedrijven?
- 2) Wat wordt verstaan onder het begrip ‘capture’ en uit welke elementen bestaat ‘capture’?
- 3) In welke mate zijn de BRZO-toezichthouders onderhevig aan ‘capture’?
- 4) Hoe kan ‘professionaliteit van toezicht’ worden omschreven?
- 5) In welke mate wordt het BRZO-toezicht professioneel uitgevoerd?
- 6) Hoe wordt de ‘professionaliteit van toezicht’ beïnvloed door de ‘capture’ van BRZO-toezichthouders?

Relevantie

Het verrichten van een bestuurskundig onderzoek impliceert dat het onderzoek volgens vaste normen verricht is en dat het gericht is op een praktisch, actueel en maatschappelijk vraagstuk dat verbonden is met de publieke sector. Verder behoort het een maatschappelijk en wetenschappelijk relevantie te hebben. Deze relevantie wordt hieronder toegelicht.

Maatschappelijke relevantie

Met dit onderzoek wil ik bijdragen aan het waarborgen van een veilige maatschappij, zowel voor de medewerkers die dagelijks activiteiten verrichten in de BRZO-bedrijven maar ook aan de direct en indirect betrokken burgers zoals omwonenden, leveranciers en afnemers die met de BRZO-bedrijven verbonden zijn. Het inzicht of de professionaliteit van toezicht beïnvloed wordt door capturing van toezichthouders kan een bijdrage leveren aan het debat over effectiviteit van BRZO-inspectieteams.

Wetenschappelijke relevantie

Door dit onderzoek wordt getracht empirische onderbouwingen te vinden die het begrip ‘capture’ in de praktijk belichten. Met deze kennis wil ik de bestuurskunde aanvullen. Voor zover bekend is de term ‘capture’ nog niet eerder toegepast op de werking van inspectieteams bij het toezicht op BRZO-bedrijven.

Met het inzoomen op het niveau van de uitvoerende toezichthouders wordt bereikt dat ervaringen van interne, externe en onderlinge druk, ‘bottum up’ beschreven worden zodat beleidsmedewerkers, managers en bestuurders hierover kennis kunnen nemen.

Dit onderzoek sluit aan bij de oproep van F. Mertens bij zijn rede tot aanvaarding van het ambt van hoogleraar Bestuurs- en Veiligheidskunde; *‘gelet op het belang dat aan toezicht wordt toegekend is het passend om vanuit de wetenschap meer bijdragen aan het toezichtdebat te leveren’* (Mertens 2006: 21).

Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk worden wetenschappelijke theorieën opgesomd die voor dit onderzoek gebruikt zijn. Met deze theorieën als basis, is het mogelijk om de tweede en vierde deelvraag van dit onderzoek direct te beantwoorden. De theorieën worden toegelicht voor wat betreft hun doel in dit onderzoek. In het derde hoofdstuk volgt een beschrijving van de onderzoeksstrategie en de gebruikte onderzoeksmethoden en technieken. In het vierde hoofdstuk worden de informatiebronnen beschreven. Na de analyse van de verzamelde informatie in hoofdstuk 5 worden de verzamelde inzichten toegepast op de onderzoeksvragen en kunnen de onderzoeksvragen beantwoord worden. Na de beantwoording van de onderzoeksvragen volgen in het zesde hoofdstuk de conclusies en aanbevelingen. Er zijn diverse bijlagen gevoegd waaronder een reflectieverslag met betrekking tot de eindopdracht van deze masteropleiding, een lijst met begrippen, een lijst met afbeeldingen, een lijst met respondenten en een lijst met geanalyseerde documenten.



Afbeelding 2: Toezicht bestaat onder andere uit het verrichten van technisch onderzoek na een incident. Foto afkomstig van Gemeente Zevenbergen.

HOOFDSTUK 2 THEORIE

In dit hoofdstuk worden een aantal theorieën beschreven die voor dit onderzoek relevant zijn. Zij sluiten aan bij de aanwezige voorkennis over toezichtsactiviteiten in het veiligheidsdomein aangaande de naleving van BRZO-wetgeving. De theorieën helpen verder om facetten van samenwerking en het gedrag van inspecteurs in inspectieteams te verklaren. De veronderstellingen die in de theorieën samenkomen, zijn nodig om de term ‘capture’ uit te kunnen werken. Verder vormen de theorieën een richtinggevend kader voor de mogelijke doorwerking van capture op de professionaliteit van toezicht en zijn de theorieën geschikt om antwoorden te verzamelen die passen bij de deelvragen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een theoretisch model.

2.1. BELEIDSVERONDERSTELLINGEN

Het huidige BRZO-beleid is gebaseerd op veronderstellingen. Het geheel aan veronderstellingen waarop beleid berust, wordt door Hoogerwerf & Herweijer (2003: 22) de beleidstheorie genoemd. Als deze beleidsveronderstellingen niet meer valide zijn dan is de kans groot dat beleid niet doeltreffend, niet doelmatig of niet aanvaardbaar is (Hoogerwerf & Herweijer 2003: 22). Het is de vraag of de veronderstellingen van het huidige beleid nog wel valide zijn, gelet op de vele incidenten die zich in de chemiebranche voordoen. Ook de publieke verontrusting en de politieke vragen die na een incident ontstaan, zetten vraagtekens bij het huidige beleid. Door middel van het inzetten van beleidsinstrumenten tracht een overheidsorganisatie zijn beleidsdoeleinden te bereiken en zo maatschappelijke processen te beïnvloeden (Hoogerwerf & Herweijer 2003: 21). Daar het toezicht op BRZO-bedrijven door vier verschillende inspectieorganisaties wordt uitgevoerd, is het aannemelijk dat de overheden trachten om het beleid op elkaar afstemmen. Toezicht staat voor het toetsen van regelnaleving door de overheid ten aanzien van de BRZO-bedrijven. Een belangrijke beleidsveronderstelling is die tussen het stellen van doeleinden en het beschikbaar stellen van middelen. Deze relatie wordt in bestuurskunde de ‘finale relatie’ genoemd (Hoogerwerf & Herweijer 2003:17-22) . In dit onderzoek wordt ingezoomd op de beleidsdoelen die door de diverse inspectieorganisaties geformuleerd zijn. Door deze beleidsdoelen af te zetten tegen de ingezette en beschikbare middelen kan beoordeeld worden of deze middelen voldoende en geschikt zijn. Het niveau waarop inspectieorganisaties doelstellingen geformuleerd hebben, heeft alles te maken met de norm die inspectieorganisaties zichzelf stellen over welke veiligheidssituaties acceptabel zijn en in welke situaties er opgetreden moet worden.

Het is te verwachten dat de norm of het niveau waarop incidenten zich in deze branche voordoen minimaal getolereerd worden. De doelen die een overheidsorganisatie zichzelf stelt hangen niet alleen af van de opdracht, de probleemsituatie of de veronderstellingen achter het probleem maar ook van de prioriteiten die zij zich stelt in het kader van politieke, juridische, ethische en financiële randvoorwaarden (Hoogerwerf & Herweijer 2003: 98). Problemen zijn echter ook dynamisch ten opzichte van maatschappelijke ontwikkelingen waardoor de ernst en de prioritering van het probleem kunnen wisselen. Evenwichtig overheidsbeleid streeft ernaar om maatschappelijke problemen te verminderen op een manier die tegelijk doeltreffend, doelmatig en aanvaardbaar is (Hoogerwerf & Herweijer 2003: 31). Nadat het beleid door de overheidsorganisatie bepaald is moet dit beleid uitgevoerd worden door de beleidsuitvoerders. Of het geplande en beschreven beleid (topdown model) succesvol is hangt onder meer samen met de wijze waarop het beleid is doorvertaald naar de uitvoerders (toezichthouders). Een belangrijk item hierbij is conformiteit van de uitvoerder aan het eigen organisatiebeleid. Ook hier wordt de vraag gesteld of het vanuit de organisatie opgelegde beleid gesteund wordt door de beleidsuitvoerders. Hoogerwerf & Herweijer (2003:142) benoemen verder twee kenmerken van beleid die invloed uitoefenen op de uitvoering van het beleid. Dit zijn het stellen van “te ambitieuze doelen” omdat zij de uitvoering kunnen vertragen en of er kans is op cynisme van de uitvoerder.

Een ander kenmerk is de mate waarin beleidsbepalers aan de uitvoerders de benodigde middelen verschaffen (Hoogerwerf & Herweijer 2003: 143). Zijn middelen onvoldoende om de doeleinden van het beleid te verwezenlijken, dan zal de uitvoering stuiten op vertraging en eventueel op verzet. Binnen de beleidsvrijheid die de uitvoerders van beleid hebben, moeten zij beslissen hoe zij de beschikbare middelen inzetten (Hoogerwerf & Herweijer 2003: 205). Deze middelen worden ook wel beleidsinstrumenten of machtsbronnen genoemd.

2.2 BELEIDSUITVOERING IN NETWERKEN

Met een netwerk wordt bedoeld de niet-hiërarchische samenwerking van inspecteurs, die op gelijkwaardige wijze deelnemen in het inspectieteam en die elk vanuit zijn of haar belangen, prioriteiten, denkbeelden en strategieën een bepaalde meerwaarde geven aan de gezamenlijke inspectie (Koppenjan & Klijn 2004: 2-6). In dit netwerk worden machtsmiddelen (kennis en kunde, tijd, geld, informatie) uitgewisseld ten einde gezamenlijke en vooraf gestelde doelen te realiseren. Ervaring, scholing, flexibiliteit en het bezit van machtsmiddelen bepalen de onderlinge afhankelijkheden en daarmee de positie van elke deelnemer in het netwerk (Koppenjan & Klijn 2004: 9-10).

Omdat uitvoerende inspecteurs op gelijke voet met elkaar samenwerken, in het netwerk van een inspectieteam, is er geen sprake meer van een eenduidige aansturing maar van meerzijdige sturing. Door deze veranderende sturing is het gezag niet langer vanzelfsprekend en komt het overheidsoptreden onder permanente druk te staan (Blom & Schillemans, 2010: 343). Hieronder worden een aantal elementen benoemd die in elk netwerk in meer of mindere mate te herkennen zijn en uitgangspunten vormen voor de beantwoording van één of meerdere deelvragen in dit onderzoek.

2.2.1 SAMENWERKING

Inspecteurs die in netwerken met andere inspecteurs samenwerken hebben zo elk hun eigen percepties over de aard en oplossing van problemen. Percepties zijn soms moeilijk te veranderen. Wanneer een deelnemer in het netwerk zijn percepties niet wil herzien of aanpassen dan spreken we van een cognitieve fixatie (Koppenjan & Klijn 2004: 29-33). Als hier sprake van is dan zal de onderlinge samenwerking stagneren en zorgen voor vertraging. De interne en externe (politieke) druk kan ervoor zorgen dat inspecteurs zichzelf of de eigen organisatie indekken bij de samenwerking in het inspectieteam maar ook bij de feitelijke controle op BRZO-bedrijven. Het is voor dit onderzoek van belang om na te gaan in welke mate inzichten, middelen en percepties tussen inspecteurs gedeeld worden, welke methodieken gebruikt worden en welke regels er in het netwerk gelden en wie zich er aan houden. Het strategisch gedrag dat in het spel tussen actoren onderling en in de relatie met het BRZO-bedrijf plaatsvindt, geeft wellicht aan, wie er vatbaar zijn voor beïnvloeding. De vatbaarheid voor beïnvloeding door de spelers in het netwerk heeft directe gevolgen voor een mogelijke capturing van de toezichthouder(s).

2.2.2 INTERACTIES

Doordat organisaties verschillende achtergronden, doelstellingen en werkwijzen hebben is het nodig om daarover voldoende naar elkaar te communiceren. In dit 'policy game' wordt via onderlinge interacties en strategisch gedrag van de deelnemers afstemming gezocht en gevonden. Door het wederzijds leren en het hanteren van gedeelde inzichten en werkmethodeken vindt afstemming plaats (Koppenjan & Klijn 2004: 50). Een ander kenmerk van een netwerk zijn de afgesproken procedures en regels die toegepast worden. Regels zijn nodig om een netwerk te laten functioneren. Regels geven kaders waaraan deelnemers zich dienen te houden. De regels en procedures kunnen zo dwingend opgelegd zijn dat dit aan de ene kant kan zorgen voor een capturing van de toezichthouder maar aan de andere kant kan het onzekerheden tegen gaan.

Regels en werkinstructies moeten, willen zij aanvaard worden, wel in overleg tussen de deelnemers van het netwerk zijn vastgesteld. De verschillen in doelen, percepties en werkwijzen van de diverse inspectiediensten vragen om een standaard response terwijl dat voor het opbouwen van vertrouwen en het tegengaan van onzekerheden afgeraden wordt (Koppenjan & Klijn 2004: 70-73).

2.2.3 AFHANKELIJKHEDEN EN DOELBEREIKING

In de netwerktheorie worden onder andere de wederzijdse afhankelijkheden van actoren besproken (Koppenjan & Klijn 2004: 45-49). De toezichtsorganisaties zijn van elkaar afhankelijk voor het bereiken van hun organisatorische doelen. Door het duwen en trekken van organisaties bij het vaststellen van prioriteiten en oplossingen wordt ervoor gezorgd dat organisaties een bepaalde positie bekleden in het netwerk. Belangrijk voor het onderzoek is de vaststelling dat complexe problemen niet door één organisatie of inspectiedienst zijn op te lossen en dat er daarom samengewerkt moet worden. Het bereiken van gezamenlijke doelen is afhankelijk van de mate van samenwerking in de door het complexe probleem afgedwongen netwerk.

2.2.4 ONZEKERHEDEN

Deelnemende organisaties in het netwerk kunnen onzeker zijn over de context van het probleem, de oorzaken, de effecten en de oplossingen van het probleem, en niet zo zeer of er een probleem bestaat. Daarbij speelt het referentiekader van de beleidsuitvoerende inspecteur en zijn organisatie een grote rol. Een referentiekader wordt gevormd en beïnvloed door opleiding, ervaring, vriendschap en deelname in netwerken. Onzekerheid zoals hier boven beschreven kent drie variaties. De eerste is de beschikbaarheid van informatie (substantive uncertainty). Kennis en informatie spelen een grote rol in de mate van onzekerheid van toezichthouders. Méér informatie leidt niet tot minder onzekerheid maar vergroot deze onzekerheid. Het geven van betekenis aan de informatie is voor elke aangesloten organisatie weer anders (Koppenjan & Klijn 2004: 6-7).

Een tweede vorm van onzekerheid is de ‘strategic uncertainty’. Deelnemers in het netwerk maken strategische keuzes in het benadrukken van complexe problemen gelet op hun percepties. De andere organisaties in het netwerk reageren op deze strategische keuze.

“Since actors involved ground their actions in unique perceptions, which other actors often do not acknowledge or are unaware of, a large variety of strategies may develop around a complex issue. In a complex society... actors have discretion to make their own choices (Koppenjan & Klijn 2004: 47-55).

De derde vorm van onzekerheid is de ‘institutional uncertainty’. *“Wicked problems often cut across the existing demarcations between organizations, administrative levels and networks. As a consequence, participants not only have different perceptions, objectives and interests, but they also come from different organizations, administrative levels and networks.* (Koppenjan & Klijn 2004: 6-7).

Complexe problemen, ook wel ‘wicked problems’ genoemd, zijn problemen waarbij de overeenstemming over de oplossingen en wetenschappelijke kennis over het probleem uiteen lopen en door verschillende actoren anders worden benadrukt en behandeld (Koppenjan & Klijn 2004: 24-38). Het zou zelfs kunnen dat actoren van verschillende organisaties, problemen niet zien of anders benoemen. Het omgaan met wicked problems in een netwerk van actoren die voor het bereiken van doelen en het oplossen van problemen van elkaar afhankelijk zijn is een belangrijk kenmerk van de netwerkmanagement. Een aanzet om met deze onzekerheden om te gaan is de coördinatie van percepties, activiteiten en beleidsafstemming door met elkaar in gesprek te gaan. Door het bestaan van deze onzekerheden is het handelen door organisaties en toezichthouders via een standaard response onhandig. De ernst van het probleem en de druk om iets aan het probleem te doen vanuit de eigen organisatie, de samenleving of de politiek kunnen zo hoog oplopen dat dit ertoe zal leiden dat maatwerk noodzakelijk is, waardoor standaardhandelingen niet plaatsvinden of uitgesteld worden. Het omgaan met onzekerheden hangt ook af van de mate waarin organisaties de beschikking hebben over ‘resources’, resources laten zich vertalen naar het begrip machtsbronnen of beleidsinstrumenten. Machtsbronnen of beleidsinstrumenten zijn: tijd, mensen, geld, middelen en kennis of ervaring (Koppenjan & Klijn 2004: 144-147).

2.2.5 VERTROUWEN

Het belang van vertrouwen in netwerken is door Klijn, Edelenbos en Steijn onderzocht (2010). De onderzoeksresultaten in dit onderzoek geven aan dat vertrouwen belangrijk is en dat netwerkmanagement het vertrouwen kan versterken. Een netwerkmanager zorgt ervoor dat de leden in het netwerk bijeenkomen, van elkaar leren, zich aan de regels en afspraken houden en tot besluiten of acties overgaan. De netwerkmanager is vaak geen deelnemer in het netwerk maar eerder begeleider van dit netwerk. Netwerkmanagement is daarom van belang in netwerken waarin inspectiediensten van verschillend pluimage samenwerken en het probleem complex is (Klijn, Edelenbos & Steijn 2010: 193-199, 211).

2.3 STREETLEVELBUREAUCRATEN

In de vorige paragrafen werd het beleid vanuit de organisatie en de samenwerking van toezichthouders in inspectieteams belicht. In deze paragraaf wordt ingezoomd op de doorvertaling van beleid door de toezichthouders als zij in direct contact staan met de doelgroep, de BRZO-bedrijven. Streetlevel bureaucraten zijn overheidsvertegenwoordigers die het beleid moeten uitvoeren en daarin een specifieke rol spelen. Enerzijds willen zij een bepaalde autonomie en discretie hebben om ‘zaken’ te kunnen regelen (maatwerk) en anderzijds zijn zij vertegenwoordiger en collega van de beleidsbepaler. Streetlevel bureaucraten worden beperkt door de regels die vanuit de organisatie zijn opgelegd en door de regels die er gelden in de samenwerking van de inspectieteams alsmede de regels die gelden tussen de onder toezicht gestelden en de streetlevel bureaucraten (toezichthouders). In onderstaande paragrafen worden bovengenoemde beweringen uitgewerkt.

Contact met de doelgroep

Lipsky (1980: 3) geeft aan dat streetlevel bureaucraten een eigen autonomie nodig hebben bij het uitvoeren van taken. Hij stelt dat beleid gemaakt wordt in de directe relatie met de burgers. De veronderstellingen van Lipsky zijn passend omdat de toezichthouders in direct contact staan met de BRZO-bedrijven. Het begrip ‘streetlevel bureaucrats’ wordt daarom in dit onderzoek gelijk gesteld aan de toezichthoudende inspecteurs. De inspecteur bepaalt in hoge mate de toediening van sanctie of beloning ten aanzien van het BRZO-bedrijf. Het toepassen van straf of beloning wordt bepaald door de situatie ter plekke en het voldoen aan de eisen van wet en regelgeving. Lipsky stelt verder dat het contact tussen streetlevelbureaucraten en de onder toezicht gestelde bedrijven (cliënts) niet vrijblijvend is.

Er is een verplichting om het contact aan te gaan en zolang men elkaar nodig heeft om de eigen doelen te bereiken dan zullen interactiepatronen normaal verlopen. *‘The relationship is primarily determined by the priorities and preferences of streetlevelbureaucrats but the character and terms of the relationship are substantially affected by the limits of the job (Lipsky 1980: 59)’*. Tijdens deze wederkerige interacties zal, zowel door de streetlevelbureaucraten als de BRZO-bedrijven via wederzijdse manipulaties en strategisch gedrag geprobeerd worden dat zo veel mogelijk voordeel gehaald wordt uit deze interacties. Voorbeelden zijn de selectieve distributie van informatie, het coachen van bedrijven, altruïsme en het verstrekken van voordeeltjes (Lipsky 1980: 54-70).

Discretionaire ruimte

Voor beleidsuitvoerders is een bepaalde handelingsruimte nodig, dit wordt de discretionaire of vrije ruimte genoemd. Binnen de grenzen die het centrale beleid stelt hebben beleidsuitvoerders enige vrijheid om tussen verschillende uitvoerende handelingen te kiezen zodat passend maatwerk geleverd kan worden (Lipsky 1980: 13-17). Deze beleidsvrijheid kan zowel het gevolg zijn van toegedeelde autonomie als van toegeëigende autonomie. De beleidsvrijheid wordt gebruikt om het werk naar eigen inzicht in te richten en deels om eigen belangen na te streven. Pogingen om tot een sluitend standaardtoezicht te komen kunnen leiden tot een ondoelmatige en inflexibele uitvoering en tot een toename van een papierwinkel en tot bureaucratisme. Bij het gebruiken van de beleidsvrijheid worden interventies gepleegd die gebaseerd zijn op reflectie van het doel, de toepasselijke regels, de situatie en de doelgroep waarmee beleidsuitvoerders te maken hebben.

Het belang van middelen

Om een goede samenwerking te laten plaatsvinden is het nodig dat machtsbronnen uitgewisseld worden en dat er overeenstemming is over wat nu een probleem is en wat de oplossing voor het probleem zou kunnen zijn. Na verloop van tijd ontstaan er vaste patronen in de manier waarop zaken worden afgehandeld, middelen worden ingezet en beslissingen worden genomen of gemotiveerd. Deze standaardwerkwijzen zijn vaak het gevolg van een geformaliseerde beleidsregel en interne werkinstructies. Het niet kunnen beschikken over voldoende en juiste beleidsinstrumenten (middelen) kan gevolgen hebben voor een mogelijke ‘capturing’ van toezichthouders door de eigen organisatie.

Lipsky stelt dat resources steeds onvoldoende en chronisch inadequaaf zijn voor de taak die zij moeten uitvoeren en daarmee een mogelijke aanwijzing zijn voor een capturing van toezichthouders (Lipsky 1980: 33, 39, 45).

Werkdruk

Een ander kenmerk van streetlevelbureaucraten is dat zij onder permanente druk staan. Een hoge werkdruk zorgt ervoor dat streetlevelbureaucraten manieren ontwikkelen om enerzijds het werk goed te doen met de beperking van de resources in het achterhoofd (Lipsky 1980: 81). Inspecteurs *'are often trapped in a cycle of mediocrity'* (Lipsky 1980: 38). Een standaard response van organisaties om de werkdruk te verlagen is het aannemen van extra personeel. Meer mensen wil echter niet zeggen dat er direct verbeteringen aangebracht worden. Nieuwe mensen moeten ingewerkt worden en dit geeft mogelijk weer extra werkdruk bij de inspecteurs. Een standaard response op klachten wordt door organisaties dan ook vaak aangegrepen om extra personeel aan te nemen. Inspecteurs en inspectieorganisaties worden elk jaar vergeleken met de resultaten van het jaar ervoor. Door te bezuinigen op toezichtskosten van inspectieorganisaties en de verwachtingen dat elk jaar dezelfde inspectieresultaten gehaald worden, zorgt ervoor dat uitvoerende inspecteurs onder constante druk komen te staan. Hierdoor staat ook de efficiency en effectiviteit van inspectieteams onder druk. Om de prestaties (performance) van organisaties te kunnen meten worden er systemen in gebruik genomen die ervoor zorgen dat streetlevelbureaucraten een deel van hun tijd, druk zijn met het invullen en bijhouden van administratieve systemen. Het bijhouden van aantallen inspecties, aantallen goede en slechte bedrijven en het verantwoorden van de tijd die zij nodig hebben voor deze inspecties zijn, voor de organisatie wenselijk, maar tijdrovend voor de inspecteur. Het bijhouden van allerlei administratieve systemen kan ervoor zorgen dat er sprake is van bureaucratisme en *'red tape'* (onnodige en vaak verlammeende regels die tot doel hebben om controle uit te oefenen op het werk van beleidsuitvoerders). Het begrip *'red tape'* wordt in paragraaf 2.4.1 nader toegelicht.

De werkdruk kan zo hoog oplopen dat streetlevelbureaucraten zich ziek melden, overstappen naar een andere inspectieorganisatie of naar een BRZO-bedrijf, zich afmelden voor het houden van inspecties of zij blijven het werk wel doen maar dan zonder de bijbehorende persoonlijke verantwoordelijkheid voor het bereiken van organisatiedoelen.

Door slowdowns en een verminderde betrokkenheid zal de professionaliteit van het toezicht afnemen (Lipsky 1980:142-146).

Bij het uitvoeren van toezicht hanteren streetlevelbureaucraten een aantal copingstrategieën (Lipsky 1980: 150). Een eerste strategie om de moeilijkheden die streetlevelbureaucraten ervaren tegen te gaan, is het hanteren van vaste procedures en methodieken (1980: 83). Op deze wijze kunnen zij hun taken managen en structureren zij de omgeving en context waarin zij inspecteren. Een tweede methode is het simplificeren van hun taak en de rol die streetlevelbureaucraten innemen. Een derde manier is het hanteren van 'trriage'. Triage komt voort uit de medische wereld en betreft het categoriseren van bedrijven. Degene waarvan verwacht wordt dat zij nog enige kans hebben om zich aan de regels te gaan houden worden daarbij het eerst geholpen. Bedrijven die al jarenlang overtredingen plegen zullen benaderd worden vanuit een instelling dat verder onderhandelen toch geen zin zal hebben. Een derde strategie is het hanteren van favouritism, creaming en cushioning. Bedrijven kunnen zo'n goede band hebben met de streetlevelbureaucraten dat zij elkaar bepaalde voordeeltjes gunnen (favouritism) omdat de relatie goed is (Lipsky 1980: 152). Creaming is daarentegen juist het fenomeen om daar te inspecteren terwijl je weet dat het bedrijf alles op orde heeft en dat je dus weinig weerstand kunt verwachten. Cushioning is een andere vorm om met de werkdruk om te gaan en heeft betrekking op het aanleggen van werkvoorraden door de streetlevelbureaucraten. Door een gemanipuleerde workload zorgt de streetlevelbureaucraat dat oudere zaken eerst afgerond dienen te worden voordat men weer een nieuwe inspectie uitvoert. Deze oude zaken kunnen het afronden van rapporten zijn of het lezen van toegestuurde bedrijfsinformatie. Doel van Cushioning is het reserveren van tijd om met de werkdruk om te kunnen gaan (Lipsky 1980: 126). Het wel of niet hanteren van deze strategieën heeft een directe relatie met professionaliteit van toezicht dat als onderdeel van de centrale vraag in deze masterscriptie beantwoord moet worden.

Doelen

De doelen die een inspectieorganisatie zich stelt, zijn niet altijd even helder of voldoende gerationaliseerd. We spreken dan van ambigue doelen. Deze ambigue doelen zorgen ervoor dat onzekerheid, over wat nu wel of niet werkt, en wat nu wel of niet bedoeld wordt, toeneemt. Dit zorgt ervoor dat streetlevelbureaucraten een diversiteit aan approaches hanteren om te zorgen dat inspecties zo goed mogelijk in lijn liggen met het bereiken van de organisatiedoelen (Lipsky 1980: 40).

Streetlevelbureaucraten maken in het (toezichts)werk geregeld keuzes. Keuzes over de afhandeling van individuele gevallen ten opzichte van de gelijke afhandeling van de massa (Lipsky 1980: 41). Keuzes over de tijd die nodig is voor de afhandeling van een individueel geval ten opzichte van een standaardtijd die voor een inspectie ingepland wordt. Keuzes in het individuele bedrijfsbelang of het algemene maatschappelijke belang. Door het moeten maken van keuzes kan de streetlevelbureaucraat in een rolconflict komen. Een rolconflict ontstaat als keuzes onder spanning genomen moeten worden (Lipsky 1980: 43). Door het ontstaan en innemen van diverse rollen is het mogelijk dat deze ‘role ambiguity’ de prestaties van de streetlevelbureaucraten negatief beïnvloedt. Ook kan het zorgen voor een beïnvloeding van de ‘organizational direction’, de richting waarop de organisatie zijn beleid werkelijk invult ten opzichte van de vooraf bedoelde richting (Lipsky 1980: 46-48).

2.4 CAPTURE

De voorgaande theorieën zijn van ondersteunende waarde voor de voornaamste deelvraag van dit onderzoek en dat is de vraag in welke mate BRZO-toezichthouders onderhevig zijn aan ‘capture’ en voor de beantwoording van de tweede deelvraag in dit onderzoek. Er zijn door diverse wetenschappers verschillende verklaringen gegeven over wat verstaan wordt onder de term ‘capture’. Deze wetenschappelijke verklaringen zijn hieronder weergegeven. Uit deze verklaringen kan worden opgemaakt dat toezichthouders gecaptured kunnen worden via vier verschillende manieren (dimensies);

- 1) Capturing door regels,
- 2) Capturing via de eigen organisatie,
- 3) Capturing door het netwerk,
- 4) Capturing door de inspectie

In onderstaande paragrafen wordt deze verdeling nader toegelicht.

2.4.1 CAPTURING DOOR REGELS

In de inleiding en probleemstelling werd melding gemaakt van de pluriformiteit van toezichthouders die samenkomen in een inspectieteam. Elke toezichthouder, of hij nu de belangen van het milieu, de werknemers, de omwonenden of de waterkwaliteit bewaakt, elk heeft een eigen wettelijk kader dat leidend is voor het uitvoeren van zijn taak.

Daarin verschillen de diverse toezichthouders van elkaar en is ieder voor zijn beleidsdeel bevoegd en verantwoordelijk. De BRZO-wetgeving is een algemene wetgeving die de hiervoor beschreven wetgevingen overkoepelt.

Volgens Etzioni (2009:319) zijn het voornamelijk de geldende regels die voor de inspecteur en voor het geïnspecteerde bedrijf tot een bepaalde capturing kunnen leiden. Een ieder tracht de regels in zijn eigen voordeel uit te leggen en daarmee de ander te beperken. Met de term regels wordt bedoeld de wetten en beleidsregels die voor zowel de toezichthouder als ook de onder toezicht gestelde bedrijf gelden. Het resultaat van te veel gecaptured zijn is de hang naar meer regels en een toename in het aantal organisaties die zich met het toezicht gaan bemoeien.

Wilson (1989: 76, 81-83) beschrijft de situatie dat de wetgever de mogelijkheid heeft om bepaalde belangen te beschermen en anderen uit te sluiten. Organisaties kunnen dus vanuit de eigen regelgeving maar ook door externe belangen, dit is buiten de eigen organisatie, sterk beïnvloed worden. Dit kent een bewust of onbewust karakter. Wilson noemt deze sterke beïnvloeding, een vorm van ‘capture’.

Teveel controle door het instellen van extra en vaak onnodige regels wordt in de bestuurskunde ‘red tape’ genoemd. In ‘*Understanding and Managing Public Organizations*’ van Hal G. Rainey (2010) worden de hoeveelheid regels en voorwaarden die er gelden voor beleidsuitvoerders aangeduid met de term; ‘*red tape*’. In dit boekwerk wordt volgens Bozeman (2000) het concept ‘red tape’ gedefinieerd als ‘*rules, regulations and procedures that entail a compliance burden but do not advance the legitimate purposes the rules were intended to serve*’. Het betreft de overmatige en vaak onwerkbaar hoeveelheid regels, meestal opgelegd door externe of hiërarchische partijen, die door het opstellen van deze regels controle trachten te krijgen over de wijze waarop het beleid uitgevoerd wordt (Rainey 2010: 224-230).

Met behulp van bovenstaande theorieën is het mogelijk een eigen, voor dit onderzoek gehanteerde, definitie van ‘capturing door regelgeving’ te komen. In het onderstaande kader is deze definitie opgenomen;

Capturing door regels is aanwezig als de toezichthouder beperkingen ondervindt, die ervoor zorgen dat de aan hem toevertrouwde taken onvoldoende uitgevoerd kunnen worden. Regels worden eenduidig toegepast en komen voort uit Europese en Nationale wetgeving(en). De regels zijn vertaald naar organisatorische maatstaven en zijn beschreven in vaste procedures, methodieken en richtlijnen.

2.4.2 CAPTURING DOOR DE EIGEN ORGANISATIE

Mertens en Spaninks (2013) beschrijven ‘capture’ als volgt; het is de mate waarin toezichthouders de gevangenen zijn van het systeem waar ze op toezien. Het begrip is ook van toepassing in de relatie tussen inspecteur en zijn organisatie (2013: 18). Deze verwevenheid beïnvloedt de onafhankelijke oordeelsvorming van de inspecteurs. Over druk zeggen zij het volgende; *“Inspectieorganisaties evalueren het geldende beleid niet voortdurend, ook al staat vast dat bepaalde inspectiebevindingen belangrijke consequenties kunnen hebben. Daarom zal er altijd druk staan op een inspectieorganisatie bij het bekend maken van bevindingen en opvattingen”* (2013: 17). Daarom is het belangrijk om toezicht zo te positioneren dat enerzijds de onafhankelijkheid verankerd is en er waarborgen aanwezig zijn zodat toezicht een kwalitatief goede bijdrage levert aan de politieke en maatschappelijke besluitvorming.

Sparrow beschrijft in zijn boek; *The Regulatory Craft* (2000) diverse malen de term ‘capture’. Hij beschrijft de mogelijkheid dat toezichthouders hun respect verliezen als zij zich te veel laten leiden door het vasthouden aan regelnaleving door industrieën en somt de omstandigheden op waarin capturing voor kan komen. Het gevaar dat toezichthouders ‘gecaptured’ kunnen worden kan liggen in het feit dat toezichtorganisaties over te weinig middelen beschikken of te weinig gekwalificeerd personeel in dienst hebben (2000: 34-37).

Van Twist (2010) beschrijft in *“Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadviesering”*, de term ‘capture’ als een vorm van beleidsverstrikking of inkapseling (2010: 25). Van de bestuurders die de toezichthouders laten werken zoals zij willen blijft een constructieve en op kritische distantie gevormde bijdrage uit. Om souplesse in het toezicht te behouden moet er lossier omgegaan kunnen worden met het gebruik van vaste formats, instructies, afspraken en systemen zodat een bruikbaar handelingsperspectief voor de inspecteur gewaarborgd wordt.

Op basis van bovenstaande theorieën wordt de volgende definitie van ‘capturing door de eigen organisatie’ voor dit onderzoek opgesteld;

Capturing door de eigen organisatie/ beleid ontstaat als middelen onvoldoende, onjuist of onbekend zijn om tot een goede inspectie te komen zodat beleidsdoelen niet of onvoldoende bereikt worden (finale relaties uit de beleidstheorie). Waarborging van onafhankelijkheid en deskundigheid van de inspecteur staat onder organisatorische druk. Het bekendmaken van inspectieresultaten wordt door de organisatie bepaald, evaluaties leiden niet tot verbeteringen.

2.4.3 CAPTURING DOOR DE SAMENWERKING IN NETWERKEN

Zoals we in de theorie over netwerken zagen, zijn organisaties en toezichthouders van deze organisaties van elkaar afhankelijk voor het behalen van doelen. Het wel of niet uitwisselen van machtsbronnen (tijd, geld, mensen en materialen) kan ervoor zorgen dat een bepaalde organisatie of toezichthouder beperkt of gecaptured wordt in zijn mogelijkheden om een goede inspectie uit te kunnen voeren. Een voorbeeld is het uitwisselen van juiste en volledige informatie tussen toezichthouders.

Echeverri-Gent (1992: 342-343) stelt dat elke organisatie zich bevindt tussen ‘autonomy’ aan de ene kant en ‘capture’ aan de andere kant. *‘Agencys autonomy refers to the ability of an agency to formulate and pursue objectives regardless of the preferences of other actors in its environment. An Agency is captured when its relations with other actors oblige it to operate according to their interests rather than its policy mandate.* Capture is te vergelijken met een situatie waarin toezichthouders gedwongen worden om te handelen volgens de wens van actoren, waarmee zij in relatie staan, dan door het beleid waarvoor zij aangesteld en verantwoordelijk zijn.

Sparrow (200: 35) beschrijft ook een andere vorm van ‘capture’ en dat is het creëren en in stand houden van *“the establishment of cooperative relationship for the solution of problems”*. Als inspectieorganisaties ‘gecapture’ zijn dan kunnen zij beschouwd worden als zwak, ondoeltreffend of onverschillig. Verder wordt er gewaarschuwd dat als een organisatie een te grote voorkeur heeft voor ‘onderhandelde compliance’ de kans bestaat dat een organisatie vatbaar wordt voor capturing. Zoals we zagen bij de netwerktheorie van Koppenjan en Klijn wordt in netwerken regelmatig gewerkt met vaste formats en methodieken, die ontstaan omdat onzekerheden in het netwerk beteugeld moeten worden. Door het hanteren van deze vaste formats weet een ieder wat van hem of haar verwacht wordt en worden verrassingen voorkomen. In dit onderzoek wordt ‘capturing door samenwerking’ als volgt beschreven;

Capturing door samenwerking in netwerken ontstaat als toezichthouders, voor het behalen van hun organisatiedoelen, zich in het netwerk, geconfronteerd zien met steeds meer partijen en afhankelijkheden. Middelen worden tussen inspecteurs nauwelijks uitgewisseld en gezamenlijke routines en afspraken zijn leidend voor het uitvoeren van inspecties. Inspecteurs hebben een grote voorkeur om via onderhandelingen te komen tot een verbeterde regelnaleving door BRZO-bedrijven.

2.4.4 CAPTURING DOOR DE INSPECTEE

De Bruijn en ten Heuvelhof beschrijven in "*Handhaving, Het spel tussen inspecteur en inspectee*" (2005) dat de inspecteur een gevangene wordt van de inspectee (de onder toezicht gestelde) door de manier waarop beiden met elkaar samenwerken. Bij het ontstaan van een bepaalde vorm van 'cliënt intimacy' wordt de inspecteur naar derden toe een pleitbezorger van de zaak van de inspectee (De Bruijn & Heuvelhof 2005: 44). Hij verdedigt tegenover zijn politieke superieuren het normafwijkende gedrag van de inspectee.

Inspectees kunnen een breed scala aan strategieën inzetten om de inspecteur in te kapselen. Dilemma-sharing, information-overload en 'playing the managerial game' zijn voorbeelden van dit strategische gedrag. Bij dilemma-sharing gaat het er om dat de inspectee zorgt dat zijn problemen ook de problemen worden van de inspecteur. Information-overload is de overmatige informatie-aanlevering door de inspectee naar de inspecteur zodat hij/zij nauwelijks tijd heeft om alle informatie door te nemen. Bij the managerial game is de verantwoordelijkheid binnen een bedrijf zo verdeeld dat eigenlijk niemand de verantwoordelijkheid heeft. Het is op deze wijze moeilijk voor de inspecteur om de juiste man/vrouw te bevragen of aan te spreken (De Bruijn & Heuvelhof 2005: 31-55).

Als de inspecteur onvoldoende zware middelen inzet om tot effectieve handhaving te komen en de stijl van pedagoog te veel domineert kan het ultieme resultaat de capturing van de inspecteur door de inspectee zijn (Ayres & Braithwaite, 1992:54 in de Bruijn en ten Heuvelhof 2005: 58). De inspectee wint het voortdurend van de inspecteur omdat laatstgenoemde stijlen inzet die niet kunnen omgaan met het strategisch gedrag van de inspectee. De inspecteur kan de 'captive' worden van de inspectee hetgeen kan leiden tot het hanteren van routines die vanuit politieke of management waarden onacceptabel worden.

Hoogenboom (2009) noemt de identificatie van de toezichthouder met de belangen van de onder toezichtgestelde, 'capture' en stelt dat deze term door politicologen gebruikt wordt in de public choice theorie. Dit begrip verwijst naar het proces waarin bureaucraten, bestuurders en politici, in plaats van het publieke belang, vooral systematisch gevestigde belangen dienen (Hoogenboom 2009: 10-11).

Volgens Mertens (2006: 13) is 'capture' een situatie waarin de toezichthouder opgesloten is in het systeem waarop hij toezicht heeft en zich als een van 'hen' beschouwt. Met 'hen' wordt bedoeld de onder toezicht gestelde bedrijven.

In het artikel van Laffont en Tirole uit 1991 wordt de theorie van regulatory capture beschreven. De capture theorie bestaat onder andere uit de aanname dat industrieën een rol spelen in het opstellen van beleid en het proces dat daar aan vooraf gaat. De industrie is gebaat bij een zo gunstig mogelijk beleid. Door te lobbyen, het aanhalen van persoonlijke relaties en het steunen van sleutelfiguren in de politiek of bestuur wordt getracht dit voordeel zo goed mogelijk te borgen. De industrie is verder gebaat bij een vorm van informatieasymmetrie bij en tussen de beleidsuitvoerders. Industrieën kunnen de controle hebben over essentiële kennis en expertise, soms door het overnemen van inspecteurs in hun bedrijf (1991: 1089-1094).

Op basis van deze theorieën is de volgende definitie van 'Capturing door de inspectie' opgesteld;

Capturing door de inspectie ontstaat als de toezichthouder de belangen van de inspectie buiten de objectieve maatstaven van regelgeving en beleid stelt en daarbij onvoldoende distantie aanhoudt voor een onafhankelijk en objectief oordeel over de veiligheidssituatie ter plekke. De toezichthouder is gevoelig voor het strategisch gedrag van de inspectie en heeft onvoldoende response om dit gedrag te kantelen, mede door zich vooral voor te doen als pedagoog maar ook door het bestaan van informatieasymmetrie. De inspectie tracht via allerlei manieren invloed uit te oefenen op het beleid en de werkzaamheden van de toezichthouder.

2.4.5 TEGENSTRATEGIEËN VAN CAPTURING

De Bruijn en ten Heuvelhof (2005) beschrijven een aantal mogelijkheden om capturing te voorkomen;

- 1) Het belang van het bijhouden van een (digitaal) portfolio met daarin de inspectees en de handhavingsactiviteiten (2005: 59).
- 2) Het belang van redundantie. Redundantie houdt in dat de inspecteur zich niet van één of enkele informatiebronnen afhankelijk weet (2005: 59).
- 3) Het belang van contextualisatie. Contextualisatie houdt in dat de inspecteur gebruik maakt van de omgeving van de inspectee om deze te bewegen tot normconform gedrag. Dit kan door het samenwerken met andere actoren zoals toeleveranciers, oud-werknemers of collega's van andere inspectiediensten (2005: 59).
- 4) Het belang van de hybris te spelen. Hybris spelen is het wisselen van dwang en sanctionering aan de ene kant en het ondersteunen en aanleren van gedrag aan de andere kant. Een inspecteur die een onvoldoende variëteit aan stijlen hanteert is onvoldoende adaptief en kan niet omgaan met het lerend vermogen van een inspectee (2005: 60).

Volgens Sparrow (2000:37) kan 'capture' voorkomen worden door het verbreken van de relatie tussen toezichthouder en bedrijf, dit kan door;

- 1) Het instellen van een maximumperiode dat de relatie aangehouden mag worden (roulatie tussen inspecteurs),
- 2) Het versterken van burgerinspraak bij inspecties,
- 3) Openbaar maken van beslissingen die een inspectieorganisatie neemt,
- 4) Openbaar maken van inspectieresultaten per bedrijf,
- 5) Het mogelijk maken om een beroep of bezwaar in te dienen als externe belangenpartij,
- 6) De mogelijkheid bieden om op juridische basis inspectieorganisaties tot actie aan te zetten,
- 7) Gecentraliseerde planning van inspectieprogramma's in te stellen en daarbij de gedecentraliseerde discretie in te perken.

De mate waarin tegenstrategieën van 'capture' door inspectieorganisaties en hun inspecteurs gehanteerd worden, zijn een belangrijk punt van professioneel gedrag. In Hoofdstuk 2.5.2, Professionaliteit van toezicht, zal hier op ingegaan worden.

2.5 TOEZICHT

De voorgaande theorieën hebben inzicht gegeven in wat ‘capture’ is, hoe dit kan ontstaan en welke tegenstrategieën er mogelijk zijn. In dit hoofdstuk wordt de vervolgstap van het onderzoek toegelicht. De ‘capture’ van toezichthouders zou gevolgen kunnen hebben voor de professionaliteit van toezicht. Allereerst beschouwen we een drietal toezichtstijlen en zoomen daarna in op de professionaliteit van toezicht. Kennis over toezichtstijlen is nodig omdat de wijze waarop het toezicht momenteel georganiseerd niet in overeenstemming hoeft te zijn met de wijze waarop het bedoeld is. Drie toezichtstijlen worden hieronder uitgewerkt.

2.5.1 TOEZICHTSTIJLEN

Voordat we kunnen aangeven wat bedoeld wordt met de professionaliteit van toezicht is het nodig om de onderverdeling van toezichtsarrangementen toe te lichten. Toezicht wordt immers uitgeoefend op een wijze die past bij de doelgroep of het probleem dat zich voordoet. Het is de verbindingsschakel tussen beleid en uitvoering en daarmee ook een vorm van sturing. Toezichtsarrangementen, ook wel toezichtsstijlen genoemd, hebben altijd een relatie met de wijze waarop er omgegaan wordt met informatie, de rol van ICT en de interactiepatronen die deze informatie aandragen en hun vormen (Bekkers, Homburg en Ringeling, 2002: 2). Een eerste toezichtsstijl is de klassieke stijl. Hierin staat de toezichthouder op afstand en vergelijkt de gerealiseerde effecten van toezicht met de eerder vastgestelde beleidsdoelstellingen of de in de wet en regelgeving vastgelegde normen. De toezichthouder kan de onder toezicht gestelde volgen en waar nodig ingrijpen. Informatie speelt in deze stijl een vitale rol. Zonder informatie is de toezichthouder niet in staat om de gerealiseerde effecten te volgen, er is sprake van een ‘wil tot weten’. Het handelen van de toezichthouder is sterk procedureel verankerd in wet- en regelgeving, de informatierelaties worden vaak door afspraken over informatie-uitwisseling geformaliseerd. De rol van kennis, informatie en ICT is vooral gericht op de verbetering van het terugkoppelingsproces en het perfectioneren van het inzicht in de uitvoeringspraktijk waardoor de rationaliteit van het toezichtproces kan worden versterkt. Er is sprake van singleloop learning.

De tweede toezichtsstijl is het moderne toezicht. De hiërarchische positiebepaling van de klassieke toezichtsstijl wordt verlaten, er is sprake van erkenning van vervlechting en wederzijdse afhankelijkheid. Toezicht wordt namelijk uitgeoefend in een beleidsnetwerk van wederzijdse actoren die tot op een zekere hoogte gemeenschappelijke belangen hebben. Informatie en kennis moet daarom gedeeld worden.

De formele afstand van het klassieke toezicht dat gericht is op onafhankelijkheid wordt ingeruild voor een meer professionele afstand. In de moderne toezichtsstijl ontwikkelen toezichthouder en onder toezicht gestelde bedrijven, professionele normen, die enerzijds een uitdrukking zijn van de complexiteit van het beleidsveld waarin ze opereren en anderzijds vormen zij een referentiekader voor het afleggen van professionele verantwoording ten opzichte van elkaar. De toezichthouder is meer een coach die meedenkt en aanspreekt op de mate waarin de onder toezicht gestelde al dan niet professioneel gedrag aan de dag legt. In deze moderne variant wordt vaak verwezen naar de beleidsnetwerkliteratuur van Kickert en Klijn om de wederzijdse afhankelijkheid tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde te rechtvaardigen. In de modern toezichtsstijl staat vooral het leren centraal en is er sprake van double loop learning waarbij de veronderstellingen van het onderhavige beleid ter discussie staan. Deze discussie is een voorwaarde voor de ontwikkeling en aanpassing van professionele normen die een toezichthouder en onder toezicht gestelde (wensen) te hanteren.

De derde toezichtsstijl wordt ook wel de postmoderne stijl van toezicht genoemd. Het afleggen van verantwoording blijft net als bij de andere stijlen benadrukt maar nu niet aan de onder toezicht gestelde. Het beleidsnetwerkperspectief is nu breder gedefinieerd en wordt gekenmerkt door het bestaan van meerdere actoren die allen een bepaald belang hebben bij het toezicht zonder dat er sprake is van een centraal gezag of monocentrisch overheidsbegrip. Het afleggen van verantwoording als een vorm van toezicht wordt in deze stijl vooral gezien als een creatie van 'checks en balances'. Informatie wordt gedeeld en gepubliceerd om zo derden te mobiliseren en zo te activeren als medetoezichthouders.

De achtergrond van deze stijl van toezicht is de gedachte dat de complexiteit en dynamiek van de samenleving dusdanig is dat het per definitie niet mogelijk is om de uitoefening van toezicht vanuit een plek en een perspectief te laten plaats vinden.

Bekkers (2007: 285-286) noemt deze vorm het 'polycentrisch toezichtsarrangement' en wijst op de meerwaarde die diensten en toezichthouders aan elkaar kunnen hebben als zij in deze complexe omgeving samenwerken. Hij noemt het toezicht op de chemische branche als voorbeeld waar deze vorm van toezicht vaak voorkomt.

Het is voor dit onderzoek nodig om inzicht te krijgen op de informatievergaring, informatiedeling en informatieborging omdat inspectiediensten hierop hun beleid schrijven en aanpassen zodat hun toezichtcapaciteit en het beschikbaar stellen van machtsmiddelen daarop ingepland kan worden. Informatie is daardoor van strategisch belang.

2.5.2 PROFESSIONALITEIT VAN HET TOEZICHT

Volgens Mertens en Spaninks (2013) is het kenmerk van inspectieorganisaties dat de beoefenaren van de primaire functies een deskundigheidsprofiel hebben dat verwant is met de primaire processen in de sector waarop het toezicht betrekking heeft. Inspectieorganisaties zijn daardoor vaak expertorganisaties (Mertens & Spaninks 2013: 13). Inspectieorganisaties zijn ervan doordrongen dat zij doelmatig moeten werken en dat heeft geleid tot een strakkere structurering van de werksituatie. Deze structurering wordt mogelijk vorm gegeven door het hanteren van vaste procedures en harde afspraken. Professioneel handelen is tevens de beschikking hebben over voldoende en passende interventiemogelijkheden zodat beleidsdoelen behaald worden en gedecideerd optreden mogelijk is (Mertens 2006: 11). Het belang van voldoende kennis wordt door Mertens (2011) onderstreept omdat je zonder verstand van zaken geen goed toezicht kunt uitvoeren en de deskundigheid mag door het onder toezicht gestelde bedrijf niet in twijfel worden getrokken (Mertens 2011: 51). Bij het uitvoeren van toezicht hoort een kritische houding en een bepaalde distantie tot wat het bedrijf zegt en aanlevert. In veel toezichtssituaties is er mogelijk sprake van asymmetrie in kennis en expertise, de onder toezicht gestelde weet zelf het meeste van de werking van het toegepaste systeem of de technologie. Het kan zijn dat een toezichthouder niet beschikt over topdeskundigheid, hij/zij loopt immers niet dagelijks bij elk bedrijf rond en maakt zoals eerder aangegeven diverse keuzes. Daarom zijn er hulpmechanismen actief om het gebrek aan specifieke deskundigheid in de eigen organisatie te compenseren. Voorwaarde is dan wel dat gezien wordt waar deskundigheid ontbreekt.

Inspecties hebben het moeilijk om hun positie overtuigend waar te maken (Mertens 2006: 19). Volgens Mertens is de oplossing die daarvoor gekozen wordt, de procedurele. Inspecties zijn zich bewust van de beperkte mogelijkheden die het toezicht heeft en hanteren daarom werkwijzen (procedures) waarmee de prioriteitsstelling in het toezicht onderbouwd kan worden. Kenmerk van de veiligheidsregulering is dat de overheid veel verantwoordelijkheid naar zich toe haalt en dat de veelheid aan gedetailleerde regels, ontwikkeling en innovatie in de weg staan (Mertens 2006: 23).

Rosenbloom (1984: 53) noemt dat professionals in overheidsdiensten op zoek gaan naar een eigen vorm van autonomie, ook al kan dat voor spanning zorgen tussen leidinggevenden (officials) of andere beroepsgroepen (members of other professions). Zoals andere professionals hebben ook toezichthouders een eigen ethiek, een eigen taal en eigen (gedrags) normen.

Professionalisme heeft volgens Rosenbloom (1984: 56) drie elementen in zich;

- de betrouwbaarheid en immuniteit van de toezichthouder,
- het recht om niet te gehoorzamen en
- het recht om misstanden te melden.

Het recht om niet te gehoorzamen zou kunnen ontstaan als het handelen in strijd is met het geweten van de toezichthouder of in strijd is met het rechtvaardigheidsprincipe.

Het melden van misstanden zou kunnen ontstaan als er sprake is van mismanagement, rechtsongelijkheid, verspilling, machtsmisbruik of het ontstaan van situaties waarbij de algemene veiligheid of de gezondheid op het spel staat.

McGuigan (2011) vergelijkt de professionaliteit van bibliothecarissen met die van ambtenaren. Beiden beschermen en bevorderen het publieke belang door zich te houden aan de richtlijnen die bij het uitvoeren van hun werkzaamheden zijn voorgeschreven en voelen zich geïmmiteerd aan de serviceverlening richting burgers. Beiden hebben een universitaire opleiding genoten en bevinden zich in netwerken waarin steun en contacten aanwezig zijn en er een professionele ethische code geldt waarbij de resultaten van hun werkzaamheden openlijk gepubliceerd worden (2011: 565-569). Ook Wilson (1989: 59-65) en Rainey (2009: 304-313) onderschrijven het bestaan van opleidingseisen en de professionele (ethische) codes.

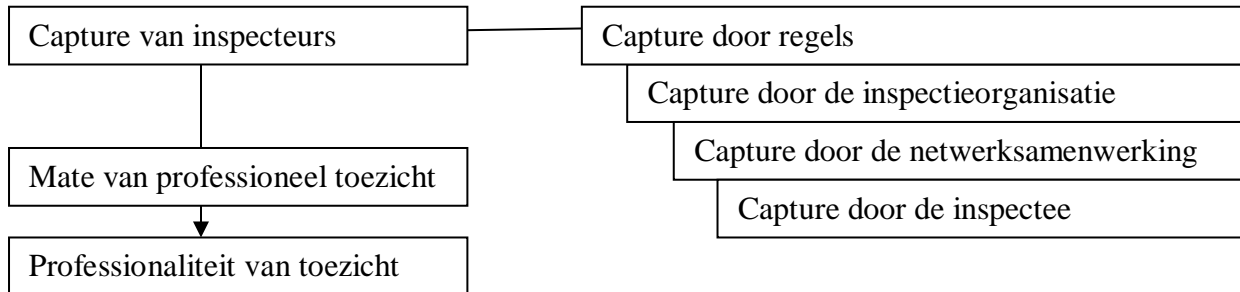
Op basis van deze inzichten kan antwoord gegeven worden op de vierde deelvraag van dit onderzoek en wordt tevens het beoordelingskader voor de vijfde deelvraag gevormd.

Onder ‘professionaliteit van toezicht’ wordt verstaan;

Professionaliteit van toezicht is het uitvoeren van toezicht volgens vaste regels en procedures zodat structuur wordt aangebracht in de samenwerking van inspecteurs onderling en met BRZO-bedrijven. Inspecteurs hebben daarbij een deskundigheidsprofiel dat verwant is met de primaire processen die in deze branche gelden, hebben een kritische houding en distantie tot het bedrijf. De inspecteur wordt ondersteund door hulpmechanismen om informatieasymmetrie tegen te gaan. De inspecteur is getraind en voldoende autonoom, is betrouwbaar en geïmmiteerd om service te verlenen aan de burgers en durft interne en externe misstanden te melden. De inspecteur en zijn organisatie hanteren voldoende tegenstrategieën om capturing te voorkomen.

2.6 ONDERZOEKSMODEL

Op basis van bovenstaande theorieën kan het volgende onderzoeksmodel ontwikkeld worden, het visualiseert de onderdelen van het onderzoek.



Toelichting op het onderzoeksmodel:

Het onderzoeksmodel wordt gelezen van links naar rechts. 'Capture' bestaat uit vier verschillende dimensies: 'capture door regels en procedures', 'capture door de inspectieorganisatie', 'capture door de netwerksamenwerking' en 'capture door de inspectie'. Op basis van deze vier dimensies is het mogelijk om de mate van capture vast te stellen. Na deze vaststelling wordt onderzocht of het huidige toezicht professioneel is. Na dit inzicht wordt beschreven welke beïnvloeding, de capture heeft op het uitvoeren van professioneel toezicht.



Afbeelding 3: Netwerkend toezicht

HOOFDSTUK 3 ONDERZOEKSOPZET

Dit onderzoek kent een exploratief karakter omdat de term ‘capture’ nog niet eerder geoperationaliseerd is in het toezicht op BRZO-bedrijven. De onderzoekseenheid in dit onderzoek zijn de inspecteurs die belast zijn met het toezicht op regelgeving in het kader van het Besluit Risico Zware Ongevallen 1999. De inspecteurs zijn afkomstig van vier verschillende toezichtsorganisaties. Hierdoor kunnen we de BRZO-inspecteur bekijken vanuit vier verschillende standpunten (vanuit de organisaties) en kunnen we spreken van een multi-case study. Multi-casestudy’s worden veelvuldig gebruikt in bestuurskundig onderzoek. Het bestuderen van multi-casestudy’s heeft een aantal voordelen; het speelt zich vaak af in de dagelijkse realiteit, kent een praktijkgericht karakter en bestudeert actuele onderwerpen waarbij de onderzoeker streeft naar het leveren van een oplossing voor een concreet maatschappelijk vraagstuk (van Thiel, 2010: 99-102).

De resultaten van dit onderzoek zijn geschikt voor conceptueel gebruik. Conceptueel gebruik heeft betrekking op het aandragen van nieuwe gezichtspunten die van invloed kunnen zijn op wijzigingen in de probleemformuleringen en daarmee indirect van invloed zijn op de manier waarop een probleem wordt aangepakt. De mate van capturing van toezichthouders en de doorwerking ervan op de professionaliteit van toezicht hebben deze nieuwe gezichtspunten in zich (Boeije, t’Hart en Hox 2009: 158-160).

In dit onderzoek wordt op basis van bestaand materiaal (onderzoeksrapporten, artikelen uit vaktijdschriften en een werkbelevingsonderzoek), een participatief onderzoek (observatieverslagen) en semigestructureerde vragenlijsten (interviews) nagegaan of en zo ja, in welke mate de inspecteurs gecaptured zijn en welke invloed dit heeft op de professionaliteit van toezicht.

3.1 OPERATIONALISATIE

In het tweede hoofdstuk zijn een aantal theorieën besproken die hieronder worden gespecificeerd in de te hanteren begrippen. Het specificeren van theoretische begrippen is nodig om deze in het onderzoek meetbaar te maken. Dit is nodig omdat er misverstanden kunnen ontstaan over wat wel en niet onder een bepaald begrip zou vallen. Doel van een goede operationalisatie is om de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek te kunnen waarborgen. Na de operationalisatie van de onderzoeksbegrippen worden de methoden en technieken van onderzoek toegelicht.

3.1.1 OPERATIONALISATIE VAN CAPTURING

Zoals aangegeven in het onderzoeksmodel is de term ‘Capture’ een centraal begrip dat bestaat uit vier dimensies. Deze vier dimensies worden hieronder nader uitgewerkt. Elke dimensie kent een aantal indicatoren. Een indicator duidt aan dat een bepaalde dimensie mogelijk van toepassing is. Daarmee zijn indicatoren geschikt voor onderzoek, dit kan door de indicator om te bouwen naar een vraagstelling of er een stelling van te maken.

Deze vraagstellingen zijn opgenomen in bijlage 1 van deze masterscriptie.

De mate van capturing wordt bepaald door de toepasselijkheid van de indicatoren die bij de vier verschillende dimensies beschreven zijn. In dit onderzoek wordt de mate van capturing in drie categorieën uitgedrukt, namelijk; laag, gemiddeld en hoog. Voor de vaststelling of de inspecteurs in lage, middelmatige of hoge mate gecaptured zijn wordt de onderstaande methodiek toegepast.

Het is verder mogelijk dat op basis van de indicatoren één dimensie er uit springt. Deze dimensie zal dan uitgebreider beschreven worden. Omdat de mate van capturing bij BRZO-inspecteurs nog niet eerder in onderzoek beschreven is, wil ik volstaan met deze grove indeling. In Hoofdstuk 6 wordt aan de hand van deze tabel de mate van capturing bepaald. De scoringsmethodiek, deels weergegeven, ziet er schematisch weergegeven zo uit:

		Indicatoren die van toepassing zijn					
Dimensies	Regels, methodieken, procedures	L	L	L	L	L	L
	Eigen organisatie	L	L	M	M	H	H
	Samenwerking	L	M/H	M	M	H	H
	Inspectie	L	L	L	M	M	H
	<i>Oordeel mate van capture:</i>	L	L	M	M	H	H

Elke dimensie is uitgewerkt in vijf indicatoren, deze zijn op de volgende pagina toegelicht. De geldigheid van deze indicatoren bepaalt de mate van capturing per dimensie, zoals in de bovenstaande tabel is aangegeven. Er zijn drie mogelijke scores, deze zijn;

L: Laag; geen of één van de indicatoren is van toepassing

M: Middelmatig; twee of drie indicatoren zijn van toepassing

H: Hoog; vier of vijf indicatoren zijn van toepassing.

Op basis van de theorieën, die in Hoofdstuk 2 beschreven zijn, is het mogelijk om een aantal indicatoren aan te houden die richtinggevend zijn voor de wijze waarop de informatiebronnen uit Hoofdstuk 4 gebruikt worden. De indicatoren zijn zo gekozen dat zij geschikt zijn voor de beantwoording van de deelvragen die in dit onderzoek gesteld zijn. De volgende indicatoren worden aangehouden:

Dimensies van capture	Indicatoren	Omschrijving	Waarden
1. Capture door regels	Europese regels	Dwingend karakter	Ja/Nee
	Nederlandse regelgeving	Diffuus en dwingend karakter	Ja/Nee
	Inspectiemethodieken	Uniform hanteren	Ja/Nee
	Procedures en afspraken	Dwingend karakter	Ja/Nee
	Sancties	Liggen vast in besluiten	Ja/Nee
2. Capture door eigen organisatie	Resources	Onvoldoende beschikbaar	Ja/Nee
	Werkdruk	Hoge werkdruk	Ja/Nee
	Organisatiebeleid	Duidelijkheid en steun	Ja/Nee
	Ondersteuning	Afwezigheid	Ja/Nee
	Bureaucratisme	Toename red tape	Ja/Nee
3. Capture door samenwerking	Samenwerking	Haperende samenwerking	Ja/Nee
	Interacties en informatie	Informatie wordt niet gedeeld en redundantie is niet aanwezig	Ja/Nee
	Afhankelijkheden	Voor het behalen van doelen	Ja/Nee
	Vertrouwen	We vertrouwen elkaar niet	Ja/Nee
	Netwerkmanager	Afwezigheid van	Ja/Nee
4. Capture door inspectie	Contact en Beïnvloeding	Geen maximale termijn	Ja/Nee
	Hybris inspecteur	Moeite wisselen rol	Ja/Nee
	Strategisch gedrag	Onvoldoende copingstrategieën	Ja/Nee
	Informatieasymmetrie	Bestaan van	Ja/Nee
	Actief lobbycircuit	Bestaan van	Ja/Nee
5. Professionaliteit van toezicht	Autonoom handelen	Vrijheid in het toepassen van interventies, hybris spelen	Ja/Nee
	Deskundig	Passende scholing en affiniteit	Ja/Nee
	Kritisch	Misstanden melden	Ja/Nee
	Onafhankelijk oordeel	Distantie	Ja/Nee
	Publicaties	Organisaties zijn transparant over resultaten van inspecties	Ja/Nee

In bovenstaande tabel zijn vier dimensies van ‘capture’ opgenomen en de dimensie ‘professionaliteit van toezicht’. Elke dimensie kent een vijftal indicatoren die bondig worden toegelicht in de omschrijving. De laatste kolom in de tabel geeft de waarde aan waarop de aanwezigheid van de indicator beoordeeld kan worden. De operationalisering van ‘professionaliteit van toezicht’ wordt hieronder toegelicht.

Het is een bewuste keuze om per dimensie vijf indicatoren te kiezen en de waarden zo te hanteren dat onderzoeksinformatie (bestaand materiaal, observaties en interviews) getoetst kan worden. De tabel wordt tijdens de analyse in Hoofdstuk 5 aangehouden.

3.1.2 OPERATIONALISATIE VAN PROFESSIONALITEIT VAN TOEZICHT

Bij het uitvoeren van toezicht houdt de inspecteur zich aan de organisatorische en wettelijke regels alsmede de ethische codes die gebruikelijk zijn in een professionele organisatie. De inspecteur is loyaal aan zijn organisatie en aan zijn collega's maar is daarnaast ook kritisch. Hij heeft daarbij de mogelijkheid om mismanagement aan te kaarten of verspillingen en machtsmisbruik te melden. Hij is vrij in het uit of afstellen van inspecties als deze in strijd zijn met zijn eigen ethiek, rechtsongelijkheid of de algemene veiligheid of gezondheid bedreigen. Hij beschikt over een relevante universitaire opleiding en beschikt over een deskundigheidsprofiel dat verwant is aan de primaire processen die in de sector gelden. Hij is getraind en beschikt over specialistische kennis. Hij kan de hybris spelen en gebruikt zijn autonomie in het directe contact met de inspectee waar hij een kritische houding heeft en zorgt voor een zekere vorm van distantie. De inspecteur is effectief in zijn handelen dat via afgesproken methodieken plaatsvindt en kan daardoor verantwoording nemen voor de acties die hij instelt. Hij is zich bewust van de belangen die op het spel staan en heeft zich tegen beïnvloeding en strategisch gedrag beschermd. Resultaten van de inspectiewerkzaamheden worden openlijk met derden gedeeld. In deze opsomming zijn diverse indicatoren van professioneel toezicht verwerkt. Er is sprake van een hoge mate van professionaliteit van toezicht als alle indicatoren betreffende 'professionaliteit van toezicht' uit de tabel van de vorige pagina van toepassing zijn. Er is sprake van een lage mate van professionaliteit van toezicht als het merendeel van de hierboven genoemde indicatoren niet van toepassing zijn.

3.2 METHODEN EN TECHNIEKEN VAN ONDERZOEK

In deze masterscriptie wordt gebruik gemaakt van drie verschillende soorten informatiebronnen. Deze informatiebronnen zijn;

- het gebruik van bestaande documenten zoals onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten, notities en tijdschriftartikelen.
- het observeren van de interactie tussen BRZO-inspecteurs en medewerkers van BRZO-bedrijven zoals deze observaties zijn opgedaan tijdens een recent inspectieproject.
- door het bevragen van verschillende BRZO-inspecteurs, leidinggevend en beleidsmedewerkers uit de vier inspectieorganisaties.

Door het gebruik van deze verschillende informatiebronnen wordt triangulatie aangebracht in de onderzoeksinformatie. Triangulatie duidt op het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier zodat de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksbevindingen bevorderd worden (Van Thiel, 2010: 61, 68).

Triangulatie is verder aangebracht door te kiezen voor drie verschillende methodieken van onderzoek. Deze methodieken bestaan uit het coderen van documenten, het waarnemen en verslagleggen van menselijk gedrag door een aantal participerende observaties en het interviewen van relevante respondenten door middel van semigestructureerde vragenlijsten. De coderingen en vragenlijsten zijn als bijlage bij deze scriptie gevoegd.

Door deze mix aan technieken wordt de geldigheid en betrouwbaarheid van de verzamelde informatie versterkt.

3.2.1 GEBRUIK VAN SOFTWARE

Voor de kwalitatieve analyse wordt gebruik gemaakt van het softwareprogramma Atlas.ti. Dit programma wordt door de onderzoeker in de dagelijkse praktijk gebruikt. De interviews en de observatieverslagen zijn in Atlas.ti ingeladen en gecodeerd. Door gebruik te maken van coderingen is het mogelijk om de informatie te categoriseren en te verbinden met de vooraf gedefinieerde indicatoren die gezamenlijk de mate van capturing uitdrukken. Verder is het mogelijk om de doorwerking van deze capturing op de professionaliteit van onderzoek op onderdelen te beschrijven. Verder geeft het programma de mogelijkheid om informatie schematisch weer te geven.

3.2.2 METEN , BETROUWBAARHEID EN VALIDATIE

In dit beschrijvende en verklarende onderzoek wordt gebruik gemaakt van ordinale meetniveaus. De mate van capturing is laag, middelmatig of hoog.

De professionaliteit van toezicht is laag, middelmatig of hoog en de invloed van capturing op de professionaliteit wordt eveneens uitgedrukt in laag, middelmatig of hoog.

Door gebruik te maken van een vaste set aan indicatoren en deze als leidraad voor het onderzoek te gebruiken wordt nauwkeurigheid en consistentie aangebracht.

Daarmee is een eerste onderdeel van betrouwbaarheid ingebouwd. Een tweede onderdeel van betrouwbaarheid is de voorwaarde dat het onderzoek herhaalbaar is. Het onderzoek is herhaalbaar omdat uitspraken en onderzoeksbevindingen zich in de loop van de tijd hebben gevormd en een semipermanent karakter kennen doordat de meeste respondenten al langere tijd in het toezichtsveld actief zijn. Validiteit betreft de geldigheid van onderzoek of de geldigheid van de interpretatie (Van Thiel 2010: 56-62, Boeije, t'Hart, Hox, 2009: 149).

Interne validiteit wordt bereikt door een set aan indicatoren per dimensie uit te werken. Deze indicatoren bevatten verschillende onderdelen van capturing die in het onderzoek aangehouden zijn en daarmee dragen zij bij aan de geldigheid van onderzoek.

Externe validiteit wordt bereikt door het schetsen van algemene beelden die na het uitvoeren van onderzoek opgedaan zijn. Het doen van algemene uitspraken, na het uitvoeren van een bestuurskundig onderzoek naar de capturing van BRZO-toezichthouders is niet mogelijk omdat daarvoor de empirische gegevens te gering zijn. De geldigheid van interpretatie heeft meerwaarde gekregen door het deelnemen aan inspecties, de deelname aan diverse BRZO-activiteiten en het uitvoeren van werkzaamheden in dit specifieke toezichtsveld. De validiteit en betrouwbaarheid van onderzoek wordt verder vergroot door gebruik te maken van intercollegiale toetsing bij collega onderzoekers die werkzaam zijn op de onderzoek -en analyse afdeling van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Den Haag. Verder is er regelmatig contact met de opdrachtgever van dit onderzoek en de medewerkers van de directie MHC / SZW.

3.2.3 TIJDVAK VAN ONDERZOEK

De periode na Chemiepack en Odfjell wordt gekenmerkt door het uitvoeren van een landelijk inspectieprogramma waarin alle tankopslagbedrijven in Nederland geïnspecteerd zijn. De uitkomsten van deze inspecties zijn onderdeel van dit onderzoek. Daarnaast wordt de Chemiepackbrand (jan 2011), door diverse inspecteurs als keerpunt in de belangstelling voor BRZO, door externen, gezien. Voor dit onderzoek wordt de periode na de Chemiepackbrand tot 01-10-2013 tijdens de interviews als onderzoekperiode aangehouden.

De gebruikte documenten gaan verder terug in tijd omdat op deze wijze de ontwikkeling van toezicht te volgen is en de term ‘turbulentie’ verduidelijkt wordt. Verder is het daardoor mogelijk om de context waarin BRZO-inspecteurs werken op een afdoende manier te schetsen en geeft het achtergrondinformatie voor de beantwoording van de deelvragen in dit onderzoek.



Afbeelding 4: Het aanbrengen van een schuimdeken op een chemicaliëntank nabij de dampverwerkingsinstallatie.

HOOFDSTUK 4 INFORMATIEBRONNEN

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke informatiebronnen er gebruikt zijn voor de beantwoording van de deelvragen in deze masterscriptie. We beginnen met de beschrijving van bestaand materiaal, daarna gevolgd door de observatieverslagen en sluiten af met een beschrijving van de gehouden interviews. Per informatiebron wordt aangegeven waarom deze relevant is en welke deelvraag daarmee geheel of gedeeltelijk beantwoord kan worden.

4.1 BESTAAND MATERIAAL

Allereerst worden twee OvV-rapporten beschreven. Deze rapporten zijn in de inleiding gebruikt om de casus van dit onderzoek te kunnen schetsen. In de conclusies van beide onderzoeksrapporten wordt de samenwerking van inspectieteams beschreven en wordt aangegeven welke elementen van samenwerken verbeterd moeten worden wil er sprake zijn van professioneel toezicht. Deze elementen hebben een directe koppeling met de indicatoren/dimensies die in het vorige hoofdstuk besproken zijn. Beide onderzoeksrapporten worden hieronder kort beschreven.

Het Onderzoeksrapport met betrekking tot de Chemiepackbrand beschrijft een situatie waarin er gewerkt werd met gebrekkige informatie, er bij toezichthouders geen mentaliteit aanwezig was om effectief in te grijpen en dat vele organisaties te traag en te coulant waren opgetreden, vooruit lopend op dit incident. Door de verbrokkelde organisatie rondom BRZO is het moeilijk om één totaal beeld te krijgen omtrent de veiligheidssituatie ter plekke. Door het ingewikkelde stelsel van vele organisaties en personen ontstond bestuurlijke drukte en was er een gebrek aan rolvastheid bij betrokken (toezichts)partijen (OvV 2011: 132-134).

In het Onderzoeksrapport naar aanleiding van Odfjell komt de Onderzoeksraad tot een groot aantal conclusies. De complexiteit van het wettelijk kader voor vergunningverlening en de invulling door DCMR werkt in een aantal opzichten belemmerend voor het handhavend optreden bij Odfjell. Overlappende en verschillende eisen leveren onduidelijkheid op voor toezichthouder en bedrijf. Onduidelijk is welke toezichthouder bij een overtreding handhavend optreedt. DCMR handelde niet overeenkomstig de provinciale sanctiestrategie. De toezichthouders committeerden zich aan het plan van aanpak door het bedrijf en er was sprake van onderhandelingstoezicht. Drie verschillende toezichthouders hebben fundamentele verschillende visies op de inzet van handhavingsacties. Er was geen structurele samenwerking tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie. Het havenbedrijf speelde lange tijd een onzichtbare rol.

Er is geen helder institutioneel kader voor BRZO-toezicht omdat er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, fragmentatie in het toezicht, overlappende bevoegdheden en onduidelijke wettelijke verplichtingen. Er is niemand eindverantwoordelijk waardoor er veel afgestemd moet worden en een intensieve samenwerking nodig was (OvV 2013: 138-142).

Samenvattend geven beide onderzoeksrapporten aan dat het ontbreekt aan een eindverantwoordelijke voor het toezicht, niet alle partijen spelen een volledige rol en informatie is leidend voor het juist inzetten van handhavingsinstrumenten, toezichthouders hanteren verschillende visies en regels zijn voor zowel de toezichthouders als ook voor de BRZO-bedrijven onduidelijk.

Ondanks het feit dat incidenten kunnen blijven bestaan, tracht de overheid in samenwerking met het bedrijfsleven, door het instellen van een integraal toezichtsprogramma, lijn te krijgen in inspectiemethodieken en het delen van informatie. De Landelijk Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (Latrb) is een programma dat werkt aan een verbetering van het toezicht op risicovolle bedrijven op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en water. Het Latrb zorgt voor de landelijke coördinatie en regie en voor de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van uniformiteit in de uitvoering. De beleidsdepartementen van de Ministeries Veiligheid en Justitie (Min V&J), van het Ministerie Infrastructuur en Milieu (Min I&M) en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Min SZW) geven samen met de rijksinspectiediensten en de uitvoerende lagere overheden (provincies en gemeenten) in samenwerking met het bedrijfsleven uitvoering aan het toezichtsprogramma van het Latrb. Het wordt duidelijk dat de Chemiebedrijven een duidelijke rol hebben in dit programma en daardoor kan er een relatie gelegd worden met het benadrukken van eigen belangen en het bemoeien met regelgeving zoals dat door Lipsky, in hoofdstuk 2 van dit onderzoek, verondersteld wordt. De bewuste en sterke beïnvloeding door het bedrijfsleven op het functioneren van overheidstaken vormt volgens Wilson een vorm van 'capture'. Ook Etzioni beschrijft het in eigen voordeel uitleggen van de regelgeving en daardoor de beperking aan brengen bij een ander, een vorm van 'capture', zie hoofdstuk 2 van dit onderzoek.

Het Latrb heeft een uitgebreide website waarop diverse documenten beschikbaar gesteld zijn. Voor deze scriptie is gekozen voor het 'Bestuurlijk toezichtsprogramma 2012-2016' en de 'Landelijke handhavingstrategie'. Beide documenten geven informatie over de geldende afspraken tussen de diverse inspectieorganisaties.

In opdracht van de werkgroep monitoring Latrb is er in 2012 door Bureau Bartels een onderzoek verricht naar de kwaliteit van informatie in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Het GIR is een database die door de aangesloten partners gebruikt wordt om informatie over BRZO-bedrijven in op te slaan. Het systeem wordt ook gebruikt om rapporten te genereren, beleidsmatige informatie te verzamelen, planningen te maken en inspectieresultaten te monitoren. Bureau Bartels heeft in het eindrapport 'Onderzoek vergelijkbaarheid inspectieruimte' een flink aantal aanbevelingen geschetst die geleid hebben tot een plan van aanpak. Zowel het eindrapport en het plan van aanpak geven weer hoe het met de kwaliteit van deze database gesteld is. Het blijkt dat deze informatie niet volledig, niet actueel en niet betrouwbaar is om daarmee analyses te maken. De GIR is in eigendom van het Ministerie SZW en wordt functioneel beheerd door de DCMR, de Milieudienst van de regio Rotterdam-Rijnmond. Informatie is zoals we al eerder zagen van strategisch belang. De onjuistheid geeft direct weer dat er sprake is van informatieasymmetrie ten opzicht van het bedrijfsleven. Verder zagen we al dat het aanhouden van een actueel en volledig bedrijfsportfolio van BRZO-bedrijven een tegenstrategie is om 'capture' te voorkomen. Ook hier zien we een directe koppeling met de dimensies van capture en de indicatoren die elke dimensie bevat. Het GIR is de enige plek waar inspectieorganisaties hun inspectieresultaten registreren, de toezichthouder is afhankelijk van deze (onvolledige en onbetrouwbare) informatie. Er is geen sprake van redundantie in toezichtinformatie.

Als analist bij dit ministerie heb ik de beschikking over diverse beleidsstukken over het toezicht op BRZO bedrijven. Interne bronnen van SZW bevatten nieuwsbrieven, memo's, e-mailcorrespondentie en de uitkomsten van een werkbelevingsonderzoek dat eind 2012 gehouden is en dat zijn doorwerking kende in 2013. De uitkomsten van dit werkbelevingsonderzoek hebben ertoe geleid dat er verbeterplannen kwamen ten aanzien van de inspectiewerkzaamheden en dat er door de leiding van MHC bezoeken zijn gebracht aan de diverse inspectieteams. Het werkbelevingsonderzoek bestond uit 42 vragen. 77,8 % van de MHC medewerkers heeft de vragen beantwoord. Ten opzichte van de andere SZW-directies scoort MHC het laagst op verloopneiging en het hoogst op bevlogenheid. MHC scoort verder het hoogst op geestelijke belasting, emotionele belasting en disbalans tussen werk en privé en het minst op conflicten. MHC medewerkers ervaren de meeste toename van werkdruk, die als teveel en problematisch ervaren wordt. Ondanks dit wordt er wel steun van leidinggevende(n) ervaren.

De Ondernemingsraad SZW heeft na het werkbelevingsonderzoek diverse achterbangesprekken gevoerd met het personeel en deze vastgelegd in notities. Inspecteurs geven aan dat zij een deel van hun autonomie zien verdwijnen, regelruimte wordt beperkt en zij steeds meer inspecteren volgens vooraf vastgestelde lijstjes. Er is sprake van uitputting door de hoge werkdruk, er zijn te weinig inspecteurs voor de doelen die gehaald moeten worden, de huidige werkdruk zorgt voor vluchtgedrag, de hoge mate van stress zorgt voor minder kwaliteit, het komt beter uit om niet te handhaven. Verder geven inspecteurs aan dat aantallen halen belangrijker is dan kwaliteit, opleidingen staan onder druk en inspectieplanningen zijn te strak. Ook deze inzichten zijn van belang voor de vaststelling in welke mate de inspecteurs gecaptured zijn. Er zijn duidelijke koppelingen met de dimensie ‘Capture door eigen organisatie’ en de dimensie ‘Professionaliteit van toezicht’.

4.2 OBSERVATIES

Een actuele informatiebron is de beschikbaarheid van observatieverslagen die vanwege een onderzoek naar de effecten van BRZO-toezicht in 2013 zijn opgemaakt. Deze observatieverslagen hadden als doel de interactie tussen toezichthouder en geïnspecteerde BRZO-bedrijven te beschrijven en om na te gaan of het huidige beleid daadwerkelijk effecten had op de regelnaleving bij BRZO-bedrijven. Door zelf te participeren in de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van BRZO-inspecties werd “live” waargenomen hoe het er in de praktijk aan toe ging. De observaties waren mogelijk omdat er vanaf februari 2013 een landelijk onderzoek werd verricht naar de effecten van toezicht tijdens het project “Tankopslag BRZO-bedrijven”. Dit project is gestart na de misstanden bij Odfjell. In dit project zijn alle tankopslagbedrijven in Nederland bezocht. Deze observaties zijn verwoord in verslagen. Door twee andere collega’s werden andere observaties beschreven en gezamenlijk werden deze verslagen doorgenomen om zekerheid in te bouwen wat de betekenis was van de gebeurtenissen die zijn waargenomen. Vanwege de actualiteit van deze observatieverslagen worden er, voor deze scriptie, geen nieuwe inspecties bijgewoond. De observatieverslagen hebben voor de beantwoording van de deelvragen een grote meerwaarde. Zo werd waargenomen hoe professioneel de inspecteurs gezamenlijk inspecteerden en werd strategisch gedrag van toezichthouders en BRZO-bedrijven waargenomen.

Er is toestemming om de bevindingen uit dit participerende onderzoek te gebruiken mits de observatieverslagen geanonimiseerd zijn voor wat betreft inspecteur, inspectieorganisatie of geïnspecteerd BRZO-bedrijf. In onderstaande tabel zijn de vijftien inspecties opgenomen waarbij een onderzoeker van SZW betrokken is geweest. Van alle inspectiedagen is een observatieverslag gemaakt dat als bron voor deze scriptie gediend heeft.

Inspectie	Onderzoeker	Datum inspectie	Bedrijfsnaam	Plaats
3_1	Rolf	07.11.2012	S.C. Johnson Europlant BV	Mijdrecht
3_2	André	29.11.2012, 03.12.2012	Dupont	Dordrecht
3_3	André	15.01.2013, 16.01.2013	Rubis Terminal BV	Botlek
3_4	Rolf	30.01.2013	Shin Etsu Botlek	Botlek
3_5	André	31.01.2013	Sabic Innovatieve Plastics	Bergen Op Zoom
3_6	Rolf	05.02.2013	Teijin Aramid	Delfzijl
3_7	Rolf	08.02.2013	Givaudan	Naarden
3_8	Anne	15.02.2013	Dow Chemicals	Terneuzen
3_9	André	14 en 21.02.13, 05.03.13	Stolthaven Moerdijk	Moerdijk
3_10	Rolf	25.02.2013, 13.03.2013	NSG Geertruidenberg	Geertruidenberg
3_11	Rolf	21.02.2013, 12.03.2013	Shell Chemie	Botlek
3_12	Rolf	05, 06 en 07.03.2013	Vesta	Vlissingen
3_13	Anne	14-3-2013	Biopetrol	Botlek
3_14	Rolf	14-3-2013	Caprolactam	Geleen
3_15	Anne	25, 26 en 27.02.2013	Vopak	Amsterdam

4.3 INTERVIEWS

De laatste informatiebron die gebruikt wordt, is de kennis en ervaring van BRZO-inspecteurs.

Er is gekozen om een kwalitatief onderzoek te verrichten en gebruik te maken van de indicatoren die in deze scriptie besproken zijn. Deze indicatoren zijn verwerkt in vragen en stellingen. Niet alleen diverse BRZO-inspecteurs zijn hierbij als respondent gebruikt, ook beleidsmakers, programmaleiders, opleiders en leidinggevendenden hebben via open vragen informatie aangeleverd die voor de analyse in deze scriptie gebruikt zijn. Verdieping is aangebracht door de respondenten zo breed mogelijk over de vier inspectieorganisaties te kiezen. In ieder geval is er rekening gehouden om per inspectieorganisatie verschillende personen te interviewen die in hun organisatie een andere positie en rol hebben. Verder zijn er personen geïnterviewd die een rol spelen in het ondersteunende programma Latrb. Bij de analyse is het niet te herleiden welke inspecteur iets gezegd heeft, als onderzoeker acht ik het niet wenselijk dat respondenten geconfronteerd worden met de uitspraken die zij gedaan hebben bij mijn onderzoek.

De vragenlijst die aan de hand van de gebruikte indicatoren kon worden opgesteld om gebruikt te worden bij de interviews is als bijlage bij deze scriptie gevoegd. De lijst met respondenten is eveneens als bijlage gevoegd.

Er is in overleg met de opdrachtgever van dit onderzoek en de beperkte tijd om dit onderzoek uit te voeren geen gebruik gemaakt van de kennis en inzichten van BRZO-bedrijven en deze te bevragen met vragenlijsten of enquêtes omdat zij vertegenwoordigd zijn in het programma Latrb.

Met het gebruik van bovenstaande informatiebronnen wordt recht gedaan aan een multi-casestudy daar alle relevante partijen beschouwd worden en zo een brede basis gevormd wordt die geschikt is voor de beantwoording van de afzonderlijke deelvragen in deze scriptie.



Afbeelding 5: Hoogwaardige installaties vragen vakkundig toezicht.

HOOFDSTUK 5 BESCHRIJVING EN ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens uit Hoofdstuk 4 geanalyseerd en worden de deelvragen beantwoord. Op basis van de deelvragen is er structuur aangebracht in dit hoofdstuk. De deelvragen in dit onderzoek zijn:

- 1) Welke diensten houden toezicht op de regelnaleving door BRZO-bedrijven?
- 2) Wat wordt verstaan onder het begrip ‘capture’ en uit welke elementen bestaat ‘capture’?
- 3) In welke mate zijn de BRZO-toezichthouders onderhevig aan ‘capture’?
- 4) Hoe kan ‘professionaliteit van toezicht’ worden omschreven?
- 5) In welke mate wordt het BRZO-toezicht professioneel uitgevoerd?
- 6) Hoe wordt de ‘professionaliteit van toezicht’ beïnvloed door de ‘capture’ van BRZO-toezichthouders?

5.1 BEANTWOORDING VAN DE EERSTE DEELVRAAG

In januari 2011 is de Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (Latrb) van start gegaan. De ambitie van het programma is te komen tot een optimale beheersing van de risico's door bedrijven op het gebied van veiligheid, arbeidsomstandigheden, milieu en water. Eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven is het uitgangspunt. Het toezicht kan dan aanhaken op de bedrijfsinterne managementsystemen, het ‘systeemgericht’ toezicht. Streefbeeld is om dit toezicht voorts risicogericht en informatiegestuurd plaats te laten vinden. Het overheidstoezicht op deze bedrijven wordt zo efficiënter en effectiever ingezet, zodat bedrijven afgestemd en eenduidig toezicht ervaren. Het uiteindelijke doel is een hoog niveau van naleving bij de bedrijven, waarbij met de gekozen aanpak tevens wordt beoogd om waar mogelijk de toezichtlast te verminderen. Bij het toezicht zijn betrokken alle (overheids)instanties die verantwoordelijkheden hebben bij het toezicht op arbeidsomstandigheden, milieu, water en veiligheidswetgeving bij de betreffende bedrijven. Dit zijn:

- Inspectie SZW
Handhaven van regelnaleving in het kader van arbeidsomstandigheden, voorkomen van arbeidsongevallen en behandelen van klachten door werknemers, Arbobesluit.
- Veiligheidsregio's
Belast met rampenbestrijding, beheersing van regionale risico's , richten zich op naleving van aanwijzing bedrijfsbrandweren. Bevoegdheden in de wet op de Veiligheidsregio's en Brandweerwet.

- Havenbedrijf Rotterdam
Controle op naleving van havenverordeningen en reglementen op basis van nationale en internationale wetten. Vooral een taak bij het laden en lossen van gevaarlijke stoffen van schepen naar de wal.
- Gemeenten en Provincies
Vergunningverlener, toezicht op vergunningsvoorschriften, coördinerend bevoegd gezag voor grotere bedrijven. Wabo regelgeving is van toepassing
- Inspectie Leefomgeving en Transport
Toezicht op naleving van regeltoepassing van het stelsel van wet en regelgeving voor bouwen, ruimte en milieu. Controle op naleving bij het transport van gevaarlijke stoffen.
- Rijkswaterstaat en Waterschappen
Toezicht op naleving van Waterwet en voorkomen van schade aan milieu voor wat betreft de oppervlaktewateren (gemeentelijke en nationale waterwegen).
- Nederlandse Emissie Autoriteit
Naleving van Wet Milieubeheer voor wat betreft de handel in emissies, meten van emissies en juiste registraties van emissies. Naleven van emissievergunning door bedrijf.

(Bron: Regionaal bestuurlijk toezichtsprogramma 2012-2016 en Latrb website, www.latrb.nl)

5.2 BEANTWOORDING VAN DE TWEEDE DEELVRAAG

In Hoofdstuk 2 van dit onderzoek is een uitgebreid theoretisch kader geschetst waarin de term ‘capture’ toegelicht is. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar dit theoretisch kader.

5.3 BEANTWOORDING VAN DE DERDE DEELVRAAG

Deze vraag wordt beantwoord door de term ‘capture’ op te delen in de vier dimensies die eerder aan bod kwamen en daarbij gebruik te maken van de indicatoren die in Hoofdstuk 3 genoemd zijn.

5.3.1 CAPTURE DOOR REGELS

Dimensies van capture	Indicatoren	Omschrijving	Waarden
1. Capture door regels	Europese regels	Dwingend karakter	Ja/Nee
	Nederlandse regelgeving	Diffuus en dwingend karakter	Ja/Nee
	Inspectiemethodieken	Uniform hanteren	Ja/Nee
	Procedures en afspraken	Dwingend karakter	Ja/Nee
	Sanctiebeleid	Liggen vast in besluiten	Ja/Nee

Uitwerking;

Volgens artikel 228 van het EU-werkingsverdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Hiermee is het geen vraag meer of de richtlijn moet worden omgezet naar nationale wetgeving maar eerder een vraag hoe dit moet gebeuren. Nederland heeft ervoor gekozen om de Europese Seveso II richtlijn om te zetten naar het Besluit Risico's en Zware Ongevallen. In deze wetgeving is de verplichte samenwerking van toezichthouders beschreven in de artikelen 6,7,10,15 en 24. Deze verplichte samenwerking is daarmee een kader waarmee de toezichthouder rekening moet houden. Er is sprake van een dwingend karakter, de indicator is bevestigd.

De BRZO wetgeving is opgehangen aan verschillende wetten. De bescherming van werknemers is geregeld in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) en wordt uitgevoerd door inspecteurs van de directie Major Hazard & Control van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De brandpreventie en bestrijding vinden hun grondslag in de Wet Veiligheidsregio, deze taak wordt uitgevoerd door inspecteurs van de brandweer en vallen voor hun competenties onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De milieubescherming is geregeld in de Wet Milieubeheer en wordt uitgevoerd door inspecteurs van gemeentelijke of provinciale milieudiensten voor wat betreft de bescherming van de bodem en de lucht. Inspecteurs van Rijkswaterstaat of de lokale Waterschappen zijn belast met de bescherming van openbaar water. Deze inspecteurs vallen onder de competentie van het Ministerie voor Infrastructuur en Milieu.

Er zijn momenteel diverse nieuwe regelingen ingesteld die nauw aansluiting vinden bij een meer repressief karakter van het toezicht op BRZO-bedrijven. De Wet Aanscherping Handhaving-Sanctiebeleid SZW-wetten, ook wel fraudewet genoemd, is op 4 oktober 2012 aangenomen en kent een verzaamd regime als overtredingen op het SZW-terrein geconstateerd worden, hierbij vallen ook de overtredingen op arbeidsomstandigheden in de Chemiebranche. De beleidsregel boeteoplegging BRZO 99 arbeidsomstandighedenwetgeving schrijft expliciet voor welk boetebedrag een niet regelnalever moet krijgen.

De Wet Veiligheidsregio's is op 1 oktober 2010 in werking getreden en beschrijft de taken en rollen van de diensten die een taak hebben bij de rampen en crisisbeheersing in Nederland. Organisaties zoals de Brandweer, de politie, de ambulancediensten en gemeenten hebben een plek in de veiligheidsregio.

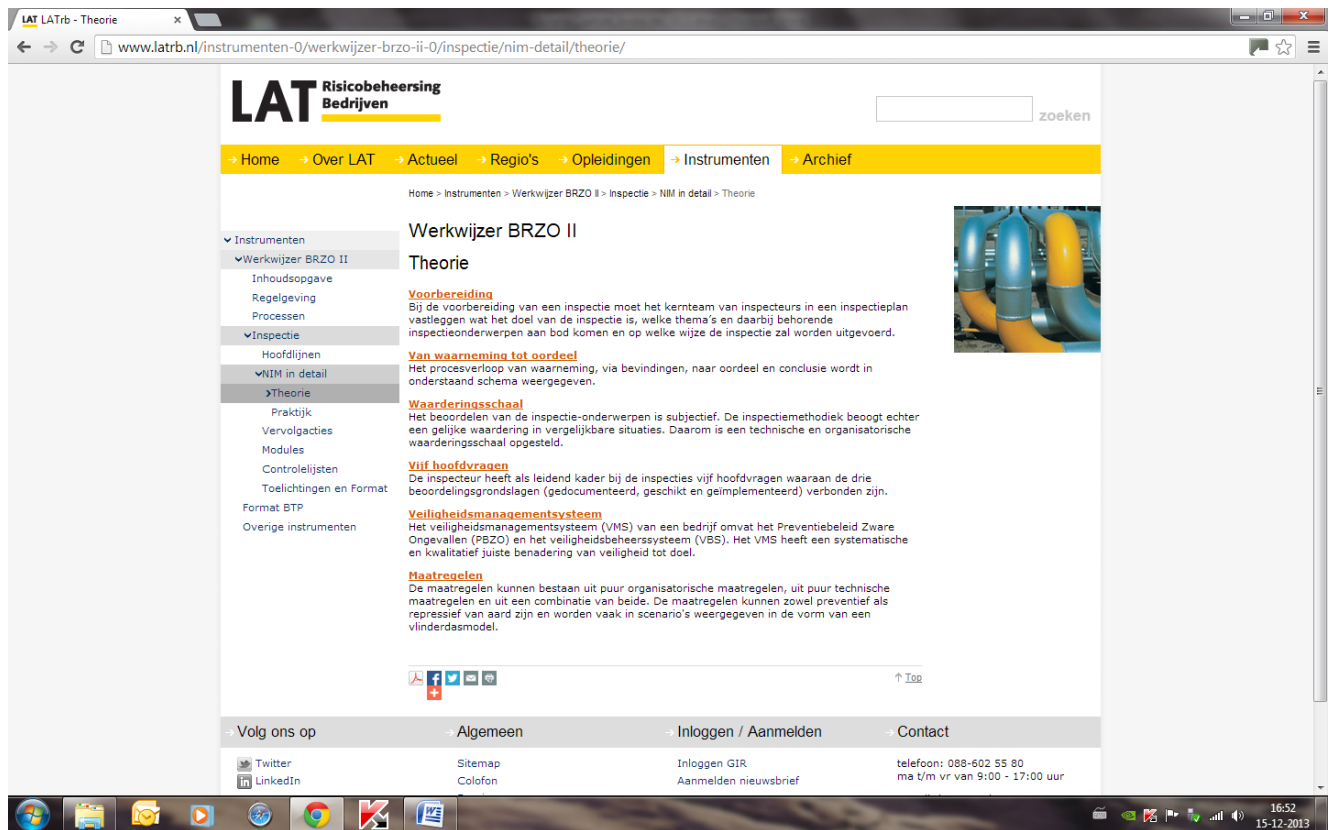
Met de nieuwe Omgevingswet moet het mogelijk zijn om de scheiding tussen interne en externe veiligheid weg te nemen. De Omgevingswet is de vervanger voor de tientallen en veelal sectorale wetten op het gebied van bodem, lucht en water. Verder vervangt het de honderden ministeriële regelingen die geleid hebben tot een complex systeem dat zorgde voor onzekerheid en onduidelijkheid voor zowel de aanvrager als de uitvoerder van deze wetten. Met de Omgevingswet komt er één loket, één procedure en één aanvraag en daarmee minder onderzoekslasten. Verschillende vergunningen worden geïntegreerd in één vergunning. De ontwikkelingen van de Regionale Uitvoeringsdiensten loopt parallel met de implementatie van de Omgevingswet. Ondanks de nieuwe en strengere wetgeving blijft het toezicht versnipperd over drie verschillende ministeries en provinciale en gemeentelijke organisaties.

Met de ontwikkelingen en implementatie van deze vrij nieuwe wetten wordt invulling gegeven aan de opmerkingen die Mertens stelt. Hij neemt waar dat er een mechanisme in werking treedt als (inspectie)organisaties hun positie willen waar maken, dan grijpen zij vaak naar de procedurele. Hij merkt ook op dat door de veelheid aan gedetailleerde regels waaraan een (inspectie)organisatie zich dient te houden de ontwikkeling en innovatie beperkt worden.

Op 23 februari 2006 aanvaarde de Tweede Kamer de motie Aptroot c.s. In die motie werd de Kamer gevraagd om de oprichting van één inspectie- en controledienst voor het bedrijfsleven per 1 januari 2009. Inspectieorganisaties moeten sindsdien hun werkzaamheden op elkaar afstemmen en gezamenlijk optreden.

Hierdoor zou de regeldruk op bedrijven verminderd worden en zou informatie slechts door één partij opgevraagd worden (Motie Kamerlid C. Aptroot, 15-11-2005, 30 300 XIII, nr. 29). Via deze motie wordt vanuit de politiek een restrictie aangebracht bij het toezicht op BRZO-bedrijven. Vanaf deze datum worden alleen inspecties uitgevoerd als deze gezamenlijk plaats vinden. Met de opsomming van bovengenoemde wetten en variatie kan de indicator over het diffuse en dwingende karakter van de Nederlandse wetgeving bevestigd worden.

Een volgende beperking waarmee toezichthouders werken is de inspectiemethodiek. Deze inspectiemethodiek, ook wel NIM genoemd (Nieuwe Inspectiemethodiek) kent een aantal vaste stappen die in het toezicht worden toegepast. Op onderstaande pagina is de Werkwijzer BRZO II gedeeltelijk uitgewerkt. Een gezamenlijke inspectiemethode is essentieel omdat elke inspecteur zijn of haar eigen rolopvattingen, achtergronden, bedrijfscultuur en bevoegdheden meeneemt, wat de uitvoering van gezamenlijke inspecties tot een nogal complexe aangelegenheid maakt. Een gezamenlijke inspectiemethode is hét instrument om die samenwerking goed te laten verlopen en de meeste effectiviteit en efficiëntie uit de inspectie te halen. Dit is ook voor bedrijven van belang: een gezamenlijke inspectiemethode draagt bij aan de één-loketgedachte en maakt de rol van de overheid voor bedrijven transparanter en betrouwbaarder. Tevens zorgt de inspectiemethodiek voor een landelijk uniforme werkwijze, althans volgens de beschrijving op de website omtrent het instellen van een vaste methodiek. Respondenten geven aan dat de inspectiemethodiek zorgt voor een transparante manier van werken en dat je van collega-inspecteurs weet wat je kunt verwachten. De werkwijzer is daarmee wel de enige manier waarop gewerkt wordt. Andere manieren zijn niet uitgedacht. Met deze eenzijdige manier van werken wordt wederom een restrictie aangebracht in de vrijheid van handelen door de inspecteurs. De indicator met betrekking tot het uniform hanteren van de inspectiemethodieken kan bevestigd worden.



Afbeelding 6: Werkwijzer BRZO II, bron Latrb.

In het Programma ‘Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven’ zijn diverse werkgroepen werkzaam die elk jaar een plan van aanpak opstellen. In deze plannen van aanpak staan concreet beschreven welke doelen er voor een bepaald jaar gehaald moeten worden en worden afspraken en procedures beschreven om deze doelstellingen te kunnen halen. In de werkgroep Monitoring Latrb wordt jaarlijks de Monitor Naleving en Handhaving BRZO-bedrijven opgesteld. Vooraf aan de opstelling van dit rapport wordt vergaderd wie er meewerken aan het rapport en welke cijfers er gepubliceerd gaan worden. Deze monitoringsgroep wordt daarbij geassisteerd door de Projectgroep Latrb waarin leidinggevenden van de diverse inspectieorganisaties vertegenwoordigd zijn. Het dwingende karakter van afspraken en procedures krijgt vorm in de plannen van aanpak die elke werkgroep opstelt. De indicator met betrekking tot het dwingend karakter van procedures en afspraken kan bevestigd worden.

Zoals we bij de eerste deelvraag zagen, zijn er veel organisaties betrokken bij het toezicht op naleving van regelgeving door BRZO bedrijven. De meeste wetten zijn terug te herleiden naar de Algemene Wet Bestuurrecht, de Wet Economische delicten of de Wet Veiligheidsregio's. Veel van deze wetten kennen een vastnorm bedrag wanneer overtredingen geconstateerd worden. Zo is met de Wet aanscherping sanctiebeleid en handhaving SZW-wetgeving en het Besluit aanscherping sanctiebeleid en handhaving SZW-wetgeving in combinatie met de Beleidsregel boeteoplegging BRZO 1999 Arbeidsomstandighedenwetgeving een strikt kader gevormd waarin overtredingen op een uniforme wijze beboet worden. In deze regels is nauwkeurig weergegeven hoe hoog de boete is voor een bepaalde BRZO-overtreding. Door deze vaststelling kan de indicator Sanctiebeleid van de dimensie Capture door regels bevestigd worden.

Conclusie: Met bovenstaande uitwerkingen is het mogelijk om de 'Capture door regels' via vijf verschillende indicatoren bevestigd te krijgen. Met behulp van de scoringsmethodiek uit paragraaf 3.1.1 wordt de mate van 'Capture van BRZO-inspecteurs' bijgehouden.

		Indicatoren die van toepassing zijn	
Dimensies	Regels, methodieken, procedures	5	Hoog
	Eigen organisatie		
	Samenwerking		
	Inspectie		
	<i>Oordeel mate van capture:</i>		

5.3.2 CAPTURE VIA DE EIGEN ORGANISATIE:

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van de indicatoren die in hoofdstuk 3 genoemd zijn. Deze indicatoren zijn:

Dimensies van capture	Indicatoren	Omschrijving	Waarden
2. Capture door eigen organisatie	Resources	Onvoldoende beschikbaar	Ja/Nee
	Werkdruk	Hoge werkdruk	Ja/Nee
	Organisatiebeleid	Duidelijkheid en steun	Ja/Nee
	Ondersteuning	Afwezigheid	Ja/Nee
	Bureaucratisme	Toename red tape	Ja/Nee

Uitwerking;

Uit de organisatie worden restricties aangebracht bij het inspecteren op regelnaleving door BRZO-bedrijven. Deze restricties liggen vooral op machtsbronnen die een organisatie heeft. Belangrijke machtsbronnen in dit kader zijn; inspectiematerialen, inspectietijd, inspecteurs en inspectie-informatie. Respondenten geven aan dat vooral de onderbezetting van personeel grote gevolgen heeft voor de aantallen te behalen inspecties die door de organisaties zijn opgelegd. Een respondent geeft aan dat zij een onderzoek hebben laten uitvoeren en dat er sprake was van 50% onderbezetting. Een andere respondent geeft aan dat de vrij gekomen vacatures moeilijk opgevuld worden mede door de specialistische kennis die een nieuwe inspecteur moet hebben en dat in de tussentijd zij de werkzaamheden van deze vertrokken collega overnemen en dat zorgt voor extra werkdruk.

Een andere belangrijke resource of machtsbron is informatie. De vier genoemde inspectieorganisaties zijn aangesloten bij het Latrb. Het latrb geeft via een beveiligde omgeving toegang tot de GIR database (Gemeenschappelijke inspectieruimte). In deze database worden inspecties gepland en inspectieresultaten geregistreerd en inspectierapporten aangemaakt. Uit onafhankelijk onderzoek door Bureau Berenschot (2012) blijkt dat de database ongeschikt is om analyses te maken en is de aanwezige informatie vaak onvolledig en onbetrouwbaar. Na dit onderzoek zijn er diverse aanpassingen verricht die de kwaliteit van de data ten goede kwamen. Omdat deze aanpassingen recent zijn doorgevoerd blijft een handmatige toetsing noodzakelijk en deze tijd is niet gepland. Deze handmatige toetsing vergt veel tijd als rapportages opgeleverd moeten worden, hetgeen zorgt voor extra werkdruk. Van diverse respondenten werd vernomen dat zij zich voornamelijk richten op de informatie die in het GIR is vastgelegd.

Andere ICT-systemen zijn soms aanwezig maar hebben eerder tot doel het eigen functioneren te managen en verantwoording in de eigen organisatie af te kunnen leggen. Respondenten gaven aan dat meetinstrumenten, vergaderzalen en persoonlijke beschermingsmaterialen niet adequaat voorhanden waren. Met bovenstaande informatie kunnen de indicatoren Resources en Werkdruk bevestigd worden.

Respondenten en observaties gaven aan dat inspecteurs het huidige beleid van hun eigen organisatie steunden. Vooral de mogelijkheid om ook onaangekondigd bij een BRZO-bedrijf te mogen inspecteren kreeg veel steun. Ook werd door een aantal respondenten aangegeven dat zij sinds kort inzicht kregen in de wettelijke mogelijkheden die nieuwe regelgeving geeft. De landelijke handhavingsstrategie BRZO en het bestuurlijk inspectieprogramma zijn voor respondenten logische en duidelijke beleidskeuzes die door inspecteurs gesteund worden. De doorvertaling van beleid naar uitvoerenden verloopt goed, er heerst geen cynisme of verzet tegen het organisatiebeleid. De indicator duidelijkheid en steun aan het organisatiebeleid wordt bevestigd.

Respondenten gaven aan dat een inspectie bij een BRZO-bedrijf maar een bepaald aantal uren mag duren. Sommige organisaties hielden 90 uren aan, een andere organisatie stelde 70 uren als maximum inspectietijd in. In deze inspectietijd zit dan de voorbereiding, de uitvoering en de verslaglegging van een inspectie. Een aantal jaren geleden werden inspecteurs hierbij nog geholpen door ondersteunende afdelingen. Echter met het, door bezuinigingen, wegvallen van ondersteunende afdelingen en het overleggen met collega's zoals dat een aantal jaren geleden nog plaatsvond wordt door diverse respondenten als gemis ervaren. Het wegvallen van deze ondersteunende afdelingen zorgt ervoor dat onzekerheid in de juiste werkwijze of het vormen van de juiste inzichten toeneemt. De afwezigheid van ondersteunende afdelingen wordt als indicator bevestigd.

Na het bekendmaken van de onderzoeksbevindingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid inzake het toezicht bij Odfjell werden er bij diverse organisaties extra maatregelen genomen om herhaling te voorkomen. Zo gaf een respondent aan dat toezichtsactiviteiten extra werden gemonitord en dat het tijdig verzenden en controleren van onderzoeksrapporten veel aandacht kreeg.

Het instellen van deze extra maatregelen, die als ‘extra controlemechanismen’ aangeduid kunnen worden en ten laste kwamen van de inspectietijd door inspecteurs, hadden alle schijn van ‘red tape’ in zich. Deze activiteiten werden door diverse respondenten herkend en als belastend ervaren en hadden tot gevolg dat de werkdruk verhoogd werd. De indicator ‘toename van redtape’ wordt bevestigd.

Met de opsomming van bovenstaande restricties wordt invulling gegeven aan de capturing van inspecteurs door de eigen organisatie. Vier van de vijf indicatoren in deze dimensie van ‘capture’ is van toepassing.

Aan de hand van de scoringstabel uit Hoofdstuk 3 kan de tabel verder ingevuld worden.

		Indicatoren die van toepassing zijn	
Dimensies	Regels, methodieken, procedures	5	Hoog
	Eigen organisatie	5	Hoog
	Samenwerking		
	Inspectie		
<i>Oordeel mate van capture:</i>			

5.3.3 CAPTURE VIA DE NETWERKSAMENWERKING

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van de indicatoren die in hoofdstuk 3 genoemd zijn. Deze indicatoren zijn:

Dimensies van capture	Indicatoren	Omschrijving	Waarden	
3. Capture door samenwerking	Samenwerking	Haperende samenwerking	Ja/Nee	
		Informatie wordt niet gedeeld en redundantie is niet aanwezig	Ja/Nee	
		Afhankelijkheden	Voor het behalen van doelen	Ja/Nee
		Vertrouwen	We vertrouwen elkaar niet	Ja/Nee
		Netwerkmanager	Afwezigheid van	Ja/Nee

Uitwerking;

In de uitwerking van ‘Capture door regels’ werd het verplichte karakter van de samenwerking van inspectie en toezichtsorganisaties al aangehaald. Deze samenwerking krijgt zijn concrete vorm door als inspectieteam, gezamenlijk, een BRZO-bedrijf inspecteren. Van diverse respondenten is vernomen dat inspecteurs zich als een team gedragen als zij inspecteren bij een BRZO-bedrijf.

Discussies over de veiligheidssituatie ter plekke worden tijdens de lunch, vaak zonder aanwezigheid van de bedrijf, gedeeld. Onenigheid tussen inspecteurs onderling is zeldzaam, een enkele keer treedt een teamleider als onderhandelaar op. Onenigheid over een bepaald oordeel van de veiligheidssituatie ter plekke wordt in een bespreking van het gezamenlijke team opgelost. Uit observaties blijkt dat het uitvoeren van toezicht een vaardigheid is die vele facetten kent. Door het aftasten, vragen stellen en concluderen van bevindingen wordt een beeld geschetst dat in gesprekken met het bedrijf gedeeld worden. Daarna worden verdiepvragen gesteld die bij twijfel van de inspecteurs aanleiding geven om langer bij stil te staan. Pas als een volledig beeld gevormd is wordt er overgestapt naar een ander inspectieonderwerp. Deskundigheid van diverse technische onderwerpen, ondervragingstechnieken en neutrale oordeelsvorming zijn onderdeel van dit vraag -en antwoordspel.

De samenwerking tussen inspectiediensten verloopt na observaties, interviews en opmerkingen uit het werkbelevingsonderzoek verloopt over het algemeen goed. Tijdens inspecties worden vele vaktermen gebruikt die door de verschillende inspecteurs begrepen worden. Misverstanden over vaktermen worden openlijk besproken, met of zonder aanwezigheid van het BRZO-bedrijf (Observaties). Tijdens observaties is waargenomen dat inspecteurs elkaar aanvullen en ondersteunen tijdens inspecties. Men valt elkaar niet in de rede. Inspecteren is een vak, door vragen te stellen, samen te vatten en door te vragen worden bevindingen opgedaan die kunnen leiden tot de vaststelling of een bedrijf zich aan de regels houdt. De mate van overtreding en de inzet van passende maatregelen worden allemaal genomen door inspecteurs. Zij zijn als het ware autonoom om hierover te beslissen. Een andere inspecteur geeft aan dat er een verschuiving is waar te nemen in de wijze van inspecteren. Nu moeten aantallen gehaald worden en is er geen tijd over in te zoomen op de daadwerkelijke werking van pompen of afsluiters. De kennis bij mede-inspecteurs is niet altijd aanwezig of vermindert in de loop van de tijd. Verder wordt vermeld dat je al aan de deelnemers in een inspectieteam kunt zien hoe succesvol een inspectie gaat worden. Ervaring, scholing en persoonlijkheid zijn hierin belangrijke punten.

Er is een wezenlijk verschil tussen inspectieorganisaties zoals Rijkswaterstaat en MHC (Rijksinspectie's, landelijke dekking), die twee of drie keer per jaar bij een bedrijf inspecteren en organisaties zoals de Brandweer en de Milieudiensten die vooral regionaal betrokken zijn en een nauwere relatie met BRZO-bedrijven hebben dan de rijksinspectie-organisaties (respondenten en observaties).

Deze waarneming wordt onderbouwd door enkele conclusies die de onderzoeksraad voor de veiligheid heeft opgesteld bij het onderzoek naar de situatie bij het bedrijf Odfjell. De onderzoeksraad stelde vast dat SZW/MHC al veel eerder strenge handhavinginstrumenten wilden inzetten dan de milieudienst DCMR. In belang van de onderlinge samenwerking heeft MHC zich toen geschikt in het oordeel van de andere diensten. Zij gaven het bedrijf langer de mogelijkheid om de veiligheidssituatie ter plekke te verbeteren, dit bleek naar later onderzoek een onjuiste stellingname te zijn (OvV Rapport). De indicator over een haperende samenwerking kan gelet op bovenstaande informatie niet bevestigd worden.

In een inspectieteam zorgt de inspectieleider ervoor dat vooraf gaande aan een geplande inspectie de documenten bij het bedrijf opgevraagd worden en is de inspectieleider aanspreekpunt voor het handelen van alle inspecteurs tijdens een inspectie. De inspectieleider is verder verantwoordelijk voor het op tijd verstrekken van informatie aan de andere leden van het team en coördineert hij/zij de onderzoeksbevindingen naar het bedrijf en is verantwoordelijk voor het op tijd opmaken en versturen van het inspectierapport. Tijdens observaties is waargenomen dat dit niet altijd even goed verloopt.

Zoals we eerder zagen bij de dimensie ‘Capture door de eigen organisatie’ wordt er gebruik van één ICT-systeem, namelijk, de Gemeenschappelijke InspectieRuimte (GIR).

Respondenten en observaties hebben het gebruik van andere ICT-systemen niet onderkend terwijl dat wel mogelijk is. De GIR wordt vooral gebruikt door de inspectiediensten die een rol hebben in een inspectieteam. De andere aangesloten partners in het Latrb houden ook gegevens bij maar van deze informatie wordt niet of slechts beperkt gebruik gemaakt.

De indicator ‘Communicatie, onvoldoende delen en redundantie’ is door deze vaststelling bevestigd.

Ondanks de plicht tot samenwerking, die in de wetgeving is opgenomen, werd waargenomen dat inspectieteams als eenheid een inspectie aangaan maar op de tweede of derde inspectiedag al naar gelang de werkdruk, apart bij een BRZO-bedrijf langs. Buiten de geplande inspectietijd brengen zij een bezoek aan het BRZO-bedrijf. Respondenten geven aan dat zij geen tijd gaan besteden aan inspectieonderwerpen die niet in lijn liggen met hun eigen belang of opdracht. Niet dat zij/hij daar niet in geïnteresseerd zijn, echter, inspecteurs kunnen op deze wijze tijd winnen om andere en meer relevante werkzaamheden uit te voeren. Pas bij de oordeelsvorming en rapportagefase komen alle teamleden weer bij elkaar. Deze methode kan gezien worden als copingstrategie om met de werkdruk om te gaan.

Het maken van aparte afspraken met BRZO-bedrijven, waarin het eigen belang of het behalen van organisatiedoelen centraal staat, ontkent de afhankelijkheid die inspecteurs van elkaar hebben voor het bereiken van organisatiedoelen. De indicator 'afhankelijkheid' kan daardoor ontkend worden.

Er werd waargenomen dat inspectieleaders hun rol vrij invulden en soms laconiek de rol oppakten. Soms gaven zij aan dat er misverstanden waren over wat deze rol betekende. Ook werd waargenomen dat inspectieleaders bij ziekte niet vervangen werden en werd informatie, voorafgaande aan een inspectie, onvoldoende gedeeld. De rol van inspectieleader wordt gerouleerd onder inspecteurs van de verschillende toezichtsorganisaties die deelnemen in het inspectieteam. De taken en verantwoordelijkheden zijn door het Latrb beschreven en zijn onderwerp van gesprek geweest tijdens opleidingsdagen van inspecteurs in oktober van het vorige jaar. Het beeld leeft dat de opleiding voor inspectieleader niet meer overeenkomt met de inspectiepraktijk. De inspectieleader is onderdeel van het inspectieteam maar kan niet gezien worden als netwerkmanager die door Koppenjan en Klijn bedoeld wordt. Een netwerkmanager zou volgens hen kunnen zorgen voor het versterken van vertrouwen en geen onderdeel zijn van de uitvoering. Respondenten geven aan dat de huidige inspectiemethode de enige methode is waaraan alle inspecteurs zich houden. Het geeft daardoor handvatten voor de onderlinge samenwerking en daardoor ook een bepaalde zekerheid. De inspectiemethode zorgt ervoor dat een ieder weet wat de ander doet en wat de inspectiedoelen van een BRZO-inspectie zijn.

Een respondent geeft dat de NIM (Nieuwe Inspectiemethodiek) bij elke inspecteur bekend is en dat hier een aparte opleiding voor gemaakt is, die verplicht gesteld wordt voordat een inspectie uitgevoerd mag worden. De indicator vertrouwen kan ontkend worden, de indicator netwerkmanager kan bevestigd worden.

Aan de hand van de scoringstabel uit Hoofdstuk 3 kan de tabel verder ingevuld worden.

		Indicatoren die van toepassing zijn	
Dimensies	Regels, methodieken, procedures	5	Hoog
	Eigen organisatie	5	Hoog
	Samenwerking	3	Middelmatig
	Inspectee		
<i>Oordeel mate van capture:</i>			

5.3.4 CAPTURE DOOR DE INSPECTEE

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is gebruik gemaakt van de indicatoren die in Hoofdstuk 3 genoemd zijn. Deze indicatoren zijn:

Dimensies van capture	Indicatoren	Omschrijving	Waarden
4. Capture door inspectee	Contact en Beïnvloeding	Geen maximale termijn	Ja/Nee
	Hybris inspecteur	Moeite wisselen rol	Ja/Nee
	Strategisch gedrag	Onvoldoende copingstrategieën	Ja/Nee
	Informatieasymmetrie	Bestaan van	Ja/Nee
	Actief lobbycircuit	Bestaan van	Ja/Nee

Uitwerking;

Inspecties worden zoals we in de vorige paragrafen zagen vastgesteld door een inspectieplanning. Geplande inspecties worden vooraf gemeld bij het BRZO-bedrijf dat geïnspecteerd gaat worden. Er wordt gemeld wanneer de inspectie plaatsvindt en welke onderdelen van installaties of processen geïnspecteerd gaan worden. Deze werkwijze heeft een aantal voordelen. Werknemers van het BRZO-bedrijf kunnen worden ingepland op de inspectiedagen en bedrijfsdocumenten kunnen door inspecteurs vooraf worden bestudeerd. Een belangrijke vaststelling is dat alleen die informatie wordt gedeeld die de inspectieleider opvraagt. Informatie kan soms zo strategisch zijn dat een bedrijf dit alleen op papier, tijdens de inspectie, wil verstrekken. Het idee is dat bedrijfsgeheimen niet in de handen van de concurrentie mogen vallen. Na een inspectie worden alle verstrekte exemplaren ingenomen en vernietigd. Een nadeel van geplande inspecties is dat het bedrijf zich kan voorbereiden en maatregelen kan instellen om inspecties vlot te laten verlopen. Deze handelswijze is voor het bedrijf en inspecteurs bekend.

Sinds kort worden ook inspecties uitgevoerd die niet aangekondigd zijn. Deze handelswijze is voor het bedrijf en de inspecteurs nieuw. Een analyse op het verschil tussen aangekondigde en onaangekondigde inspecties is voor wat betreft inspectieresultaten nog niet uitgevoerd. Duidelijk is wel dat deze wijziging de relatie tussen inspecteur en bedrijf verandert. Zoals in de inleiding van dit onderzoek beschreven is, wordt door inspecteurs van SZW een veranderende houding bij BRZO-bedrijven waargenomen. Bedrijven reageren steeds vaker repressief dan proactief.

Inspecteurs kennen elkaar van opleidingen en bijscholingen maar vooral door de vaak langdurige samenwerking. Het valt op dat bij een enkele inspectieorganisatie de verbintenis met een BRZO-bedrijf niet langer dan 5 jaar mag duren terwijl dit bij alle andere organisaties geen bespreekpunt is en niet nader uitgewerkt is in een instructie. De indicator contact en beïnvloeding kunnen daardoor bevestigd worden.

Uit interviews en observaties blijkt dat toezichthouders en BRZO-bedrijven regelmatig het zelfde doel nastreven. De toezichthouders willen geen gevaar voor werknemers, het milieu of omwonenden, het bedrijf streeft veiligheid na om zijn bedrijfsdoelen, lees bestaanszekerheid en winst, te kunnen halen. Inspecteurs coachen en ondersteunen bedrijven bij de naleving van regels. Diverse respondenten geven aan dat zij geen moeite hebben om de adviserende houding om te schakelen naar een meer repressieve houding. Dit gebeurt vooral als de toezichthouder niet serieus genomen worden, bij het advies dat zij geven of als de toezichthouder de indruk krijgt dat het bedrijf schijnveiligheid predikt. De indicator Hybris kan ontkend worden.

Verder blijkt uit observaties en interviews dat respondenten strategisch gedrag van bedrijven herkennen. Zo wordt onderkend dat bedrijven soms erg in detail treden terwijl de vraagstelling algemeen van aard was. Bedrijfspresentaties duren soms erg lang zodat inspectietijd verloren gaat. Problemen die het bedrijf ervaart worden gedeeld met de inspecteurs en vooraf verstrekte informatie is soms zo uitbundig dat inspecteurs keuzes moeten maken in de waarde en toepasselijkheid voor de komende inspectie. Bedrijven schetsen de afhankelijkheden die zij hebben met het moederbedrijf, de verzekeringsmaatschappijen en de slechte economische omstandigheden in Nederland. Bedrijven laten zich bijstaan door experts en advocaten.

Ondanks al deze belemmeringen geven respondenten en observaties aan dat inspecteurs een even zo groot pakket aan copingstrategieën inzetten om met dit strategisch gedrag om te gaan. Er wordt ingegrepen als presentaties en details te lang duren, te veel informatie wordt toch doorgeworsteld of teruggestuurd en worden de afhankelijkheden die bedrijven hebben onderkend. De indicator dat inspecteurs te weinig copingstrategieën beheersen kan niet bevestigd worden.

We zagen in de vorige paragraaf dat informatie van strategisch belang is voor beleid en het een machtsbron is in de samenwerking tussen inspecteurs. Ook in het contact tussen inspecteurs en de inspectee speelt informatie een belangrijke rol.

Het interne signaal dat in de inleiding van dit onderzoek genoemd werd sprak over een veranderende houding bij BRZO-bedrijven, er werd gesignaleerd dat BRZO-bedrijven minder transparant zijn geworden en dat informatie soms gevorderd moet worden. Tijdens observaties is waargenomen dat ontvangen informatie door inspecteurs verschillend beoordeeld wordt. Er werd waargenomen dat een inspecteur onregelmatigheden aantroef bij een BRZO-bedrijf en de toezegging van dat aanpassingen binnen week geregeld zouden zijn, serieus nam. Hij oordeelde de situatie in het inspectierapport als voldoende terwijl de andere inspecteurs eerder uitgingen van het inspectiemoment en strak vasthielden aan de geconstateerde onregelmatigheden en deze onregelmatigheden in het inspectierapport op onvoldoende registreerden.

Informatie wordt ook vanuit de inspecteurs strategisch ingezet. Respondenten gaven aan zij BRZO-bedrijven ook steunden door te wijzen op een aantal ICT-oplossingen op Internet of aan te geven hoe bepaalde veiligheidsvoorschriften geïnterpreteerd diende te worden. Op deze manier werden bedrijven geholpen en kon dit uitgelegd worden als ‘favouritism’, zijnde het ‘gunnen voordeeltjes’ vooral als de relatie tussen inspecteurs en BRZO-bedrijf goed is. Zowel tussen het bedrijf en de inspecteurs bestaat dus wederzijdse informatieasymmetrie en daardoor kan de indicator bevestigd worden.

Door Deltalinqs, de belangenvereniging van de Rotterdamse haven, worden jaarlijks een aantal bijeenkomsten georganiseerd waarbij de overheid en het bedrijfsleven elkaar ontmoeten. Tijdens diners praten ministers en staatsecretarissen met vertegenwoordigers van grote multinationals zoals Shell en Esso.

Tijdens deze diners zijn ook vertegenwoordigers van brancheverenigingen zoals VOTOB (Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven), de VNCI (Vereniging van Nederlandse Chemische Industrie) en de werkgeversvereniging VNO-NCW aanwezig. Volgens respondenten worden tijdens deze bijeenkomsten, afspraken gemaakt over de inzet van toezichthouders en handhavingsactiviteiten.

Verder treffen we regelmatig in vaktijdschriften, artikelen aan die de publieke opinie trachten te beïnvloeden. Een oproep van de directeur VNCI, Mevrouw Coletta Alma, om de fragmentatie in toezicht tegen te gaan en de kwaliteit van inspecties te verhogen alsmede de waarneming van de heer Bernard Wientjes van de VNO-NCW dat na elk incident er nieuwe regels en meer toezicht komt en dat dit niet zo door kan gaan, hebben vooral het doel om de belangen van de Chemische industrie te benadrukken.

Zo is er volledige steun van het bedrijfsleven bij de oprichting van Regionale Uitvoerings Diensten (RUD's) om vanaf deze gecentraliseerde diensten het BRZO-toezicht vorm te geven, goed bij de 'capture door de inspectie'. Het plan is om vanuit zes regionale uitvoeringdiensten het BRZO-toezicht uit te voeren. Was het BRZO-toezicht vroeger vooral versnipperd over vele kantoren en medewerkers in Nederland, nu zien we een sterke concentratie van gecentraliseerde diensten (6) zodat de beïnvloeding door het bedrijfsleven, in aantallen uitgedrukt, versimpelt wordt.

De indicator dat er een sterke lobby van het bedrijfsleven is kan daarmee bevestigd worden.

Aan de hand van de scoringstabel uit Hoofdstuk 3 kan de tabel verder ingevuld worden.

		Indicatoren die van toepassing zijn	
Dimensies	Regels, methodieken, procedures	5	Hoog
	Eigen organisatie	5	Hoog
	Samenwerking	3	Middelmatig
	Inspectie	3	Middelmatig
<i>Oordeel mate van capture:</i>			HOOG

Nu alle dimensies door middel van indicatoren onderzocht is kan een oordeel gegeven worden over de mate van Capture van BRZO-inspecteurs. Het oordeel is opgebouwd door twee hoge en twee middelmatige dimensies zodat daarmee het eindoordeel als hoog beoordeeld kan worden.

Samenvattend:

‘BRZO-inspecteurs zijn in hoge mate gecaptured door regelgeving, de eigen organisatie, de netwerksamenwerking en door het onder toezicht gestelde bedrijf’.

5.4 BEANTWOORDING VAN DE VIERDE DEELVRAAG

In Hoofdstuk 2 van dit onderzoek is een uitgebreid theoretisch kader geschetst waarin de term ‘professionaliteit van toezicht’ toegelicht is. Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar dit theoretisch kader.

5.5 BEANTWOORDING VAN DE VIJFDE DEELVRAAG

Om aan te kunnen geven of een capturing van toezichthouders de professionaliteit van toezicht beïnvloed dient eerst vastgesteld te worden of het toezicht momenteel professioneel is. Aan de hand van onderstaande indicatoren wordt deze vraag beantwoord.

Dimensie	Indicatoren	Omschrijving	Waarden
5. Professionaliteit van toezicht	Autonoom handelen	Vrijheid in het toepassen van interventies	Ja/Nee
	Deskundig	Passende scholing en affiniteit	Ja/Nee
	Kritisch	Misstanden melden	Ja/Nee
	Onafhankelijk oordeel	Distantie	Ja/Nee
	Publicaties	Organisaties zijn transparant over resultaten van inspecties	Ja/Nee

Uitwerking;

Autonoom handelen:

Met het instellen en verhogen van aantallen inspecties per jaar (kwantiteit) en het instellen en verlagen van standaardinspectietijden wordt geen recht gedaan aan de eis om inspecteurs maatwerk te laten leveren. Maatwerk dat nodig is om bedrijven maximaal te kunnen begeleiden naar regelnaleving. Inspecties vergen soms minder of meer tijd. Hierdoor ontstaat een paradox tussen het leveren van kwaliteit of het behalen van aantallen inspecties. De inspecteurs zijn niet autonoom in het bepalen waar zij inspecteren. Zij zijn echter wel autonoom in de wijze waarop een inspectie uitgevoerd wordt. Met het stellen van relevante vragen wordt achterhaald of een BRZO-bedrijf de regelgeving naleeft en actief de veiligheid in zijn organisatie geborgd heeft. Interventiekeuzes zijn duidelijk (interviews) en worden al naar gelang de voorgeschiedenis en ernst van een delict ingezet. Dit wordt geheel overgelaten aan de inspecteur. De indicator kan door deze uitwerking bevestigd worden.

Deskundig:

Voordat nieuwe inspecteurs zelfstandig op pad kunnen is een langdurig opleidingstraject noodzakelijk. Dit opleidingstraject bestaat uit het volgen van verplichte cursussen en het meelopen met een ervaren inspecteur. Alle geïnterviewde inspecteurs gaven aan dat zij voldoende opgeleid zijn om hun inspectietaak naar behoren kunnen uitvoeren, scholing wordt gevolgd en kennis wordt bijgehouden. Verder gaven alle respondenten aan dat zij hoog opgeleid zijn (HTS of universiteit) in een studierichting dat past bij de branche waarop zij toezicht houden. Verder werd waargenomen dat diverse respondenten een eerdere werkrelatie hadden bij een andere overheidsinstelling of vanuit een BRZO-bedrijf afkomstig waren en zij daardoor een bepaalde affiniteit vertoonden met de chemie-branche. Bij deze indicator hoort ook het gebruik van professionele (ethische) codes. In de Kaderstellende Visie op Toezicht van 2005 zijn deze codes beschreven en door toezichtorganisaties erkend. Deze kaderstellende visie is nader uitgewerkt in het Programma Vernieuwing Toezicht dat door alle, in deze scriptie genoemde, ministeries uitgewerkt is. Uit dit onderzoek blijkt wel dat de tegenstrategieën om capture te voorkomen nog onvoldoende toegepast worden. De indicator over deskundigheid kan echter wel bevestigd worden.

Kritisch zijn:

Inspecteurs geven aan dat opmerkingen over werkdruk en onzekerheid door sommige leidinggevenden niet gehoord worden. Respondenten geven aan dat het huidige BRZO-toezicht nog niet geëvalueerd is en dat het lerend vermogen van organisaties op deze manier beperkt blijft. Misstanden worden gemeld maar volgens de meeste respondenten wordt hier nog te weinig mee gedaan. Uit interviews wordt duidelijk dat de wil om deze misstanden afneemt als er niets met deze meldingen gedaan worden. De indicator kan daarom ontkend worden.

Onafhankelijk oordeel:

Alle respondenten geven aan dat zij hun oordeel onafhankelijk van anderen kunnen vormen. Het verwoorden van dit oordeel, in inspectierapporten, wordt door leidinggevenden nagekeken en bij het inzetten van handhavingsactiviteiten krijgen inspecteurs steun van juridisch geschoolde medewerkers. Respondenten geven aan dat zij wel zorgvuldiger te werk moeten gaan als het gaat over het vastleggen van overtredingen. Inspecteurs geven verder aan dat zij staan voor de bevindingen die zij registreren. Bij sommige organisaties is er geen termijn gesteld dat een inspecteur aan een BRZO-bedrijf gekoppeld is.

Distantie tussen collega's onderling en BRZO-bedrijven is volgens respondenten en observaties voldoende geborgd. De indicator 'onafhankelijk oordeel' kan bevestigd worden.

Publicaties:

Resultaten van inspecties en de effectiviteit van inspectieteams worden enerzijds gepubliceerd door werkgroepen van de Latrb. Publicaties via de website van het Latrb of in vakbladen komt regelmatig voor. Overheidsorganisaties zijn transparant over de resultaten die zij in een jaar behalen. In diverse jaarverslagen komt duidelijk naar voren welke resultaten er per jaar geboekt zijn. De Tweede Kamer heeft na de Chemiepackbrand, januari 2011, aangedrongen op een top100 van slechts presterende BRZO-bedrijven. De indicator dat prestaties transparant gepubliceerd worden kan hierdoor bevestigd worden.

Samenvattend kan gesteld worden dat op basis van de vijf gebruikte indicatoren er vier van toepassing zijn, namelijk autonoom handelen, deskundigheid, onafhankelijk oordeel en publicaties. Daarmee is er sprake van een hoge mate van professioneel toezicht.

5.6 BEANTWOORDING VAN DE ZESDE DEELVRAAG

Met de beantwoording van de vorige deelvragen is het mogelijk om de hoge mate van 'capture' van BRZO-inspecteurs te confronteren met de hoge mate van 'professionaliteit van toezicht'. Deze confrontaties geven de volgende beelden;

1) Inzet van copingstrategieën

Respondenten, de reacties op het werkbelevingsonderzoek en de observaties geven aan dat inspecteurs een breed pallet van copingstrategieën inzetten om het inspectiewerk zo goed mogelijk te doen. Het gebruiken van copingstrategieën zou bij voldoende en juiste resources zoals goede informatie en ICT-systemen, voldoende personeel, goede inspectiemiddelen, minder werkdruk en meer autonomie, af kunnen nemen. Een voorbeeld van een copingstrategie is het alleen aanwezig zijn bij de eerste en laatste inspectiedag terwijl een inspectie vaak meerdere dagen duurt. In de dagen dat inspecteurs niet aanwezig zijn proberen zij rapporten af te maken of andere inspecties uit te voeren. Een respondent geeft aan dat hij wel alle dagen aanwezig wil zijn maar dat er dan onderdelen geïnspecteerd worden die voor zijn dienst van geen of minder belang zijn.

Andere inspecteurs geven aan dat zij liever gaan inspecteren bij een bedrijf waarvan zij verwachten dat er geen bijzonderheden zullen zijn dan dat zij moeten inspecteren bij een bedrijf dat als matig of slecht te boek staat. Het inzetten van handhavingsinstrumenten vergt extra tijd en dat hebben inspecteurs nauwelijks. Door het inzetten van copingstrategieën komt zowel het kritisch zijn, het onafhankelijk oordelen en de autonomie van toezichthouders onder druk te staan en daarmee ook de professionaliteit van toezicht.

2) Instellen van extra regels na een incident

Respondenten geven aan dat direct na een incident er een tendens waarneembaar is om strikter te monitoren en extra regels in te stellen. Deze tendens komt vooral voort uit de beleving van managers die zich geroepen voelen om actie te ondernemen om herhalingen van incidenten te voorkomen. Veiligheid is in deze branche echter nooit 100% te garanderen. Het instellen van deze extra regels zorgt in een aantal gevallen voor meer bureauwerk en kan gezien worden als ‘red tape’ of bureaucratisme. Etzioni zag de toename van extra regels als een vorm van ‘capture’. Door het instellen van deze extra regels komt zowel de onafhankelijkheid van inspectieoordelen als de deskundigheid van inspecteurs regelmatig onder een vergrootglas te liggen. Deze extra regels zijn eerder tot last dan tot steun van de inspecteurs.

3) Kwantiteit boven kwaliteit

Door inspectieorganisaties wordt star vastgehouden aan het behalen van inspectietotalen per jaar. De inspectietijd per bedrijf is in de loop van de jaren sterk afgenomen terwijl de inspectietotalen verhoogd zijn. Daarmee wordt geen ruimte geven aan het maatwerk dat door inspecteurs verleend wordt. Dit zorgt ervoor dat slecht presterende bedrijven niet de aandacht krijgen die zij verdienen. Daarmee is het BRZO-bedrijf, de werknemers, de omgeving, de inspecteur en zijn organisatie niet gediend.

4) Tegenstrategieën van capture;

De door De Bruijn & Ten Heuvelhof en door Sparrow genoemde tegenstrategieën om capture te voorkomen zijn bij diverse inspectieorganisaties nog niet uitgewerkt. Het gebrek aan redundantie in inspectie-informatie, contextualisatie en juridische mogelijkheden die burgers kunnen gebruiken om inspectieorganisaties tot actie aan te zetten verdienen daarbij de meeste aandacht. Het hanteren van tegenstrategieën om de ‘capture’ van BRZO-inspecteurs te voorkomen kan zorgen voor een verbetering van de mate van ‘professioneel toezicht’.

5.7 BEANTWOORDING VAN DE CENTRALE VRAAG

Met de beantwoording van de zesde deelvraag in de vorige paragraaf is het mogelijk om een antwoord te geven op de centrale vraag van deze masterscriptie.

De centrale vraag luidde:

In welke mate zijn BRZO-toezichthouders onderhevig aan ‘capture’ en hoe wordt de professionaliteit van toezicht daardoor beïnvloed?

De BRZO-inspecteurs zijn in hoge mate onderhevig aan ‘capture’ en de hoge mate van professionaliteit van toezicht staat door deze ‘capture’ onder druk.



Afbeelding 7:

Transport van gas en vloeistoffen vindt niet alleen plaats via het spoor en vrachtauto's maar ook via een uitgebreid buizenstelsel. Foto afkomstig van het Havenbedrijf Rotterdam.

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

6.1 CONCLUSIES

In deze paragraaf worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd.

Er is sprake van een hoge mate van capture door regels en methodieken. De Europese regels dienden uitgewerkt te worden in nationale wet en regelgeving. Deze nationale uitwerking zorgt ervoor dat het BRZO-toezicht sterk gefragmenteerd is en waarbij nationale en regionale inspectieorganisaties betrokken zijn. De verplichte samenwerking van inspecteurs die in de BRZO-wetgeving is opgenomen zorgt ervoor dat inspectiepartijen gedwongen worden om informatie te delen en elkaar te ondersteunen. Bij deze inspecties wordt er gebruik gemaakt van één inspectiemethodiek.

Er is sprake van een hoge mate van capture door de organisatie. Het aantal te verrichten inspecties neemt jaarlijks toe terwijl de inspectietijd voorgeschreven wordt en deze tijd jaarlijks terugschroefd wordt. Planningen worden door de organisatie strikt opgelegd. Resources zoals middelen en personeel staan onder druk door bezuinigingen en taakstellingen. De finale beleidsveronderstelling staat daardoor onder druk. Afspraken in programma's en landelijke strategieën beperken verder de vrije ruimte van BRZO-inspecteurs.

Er is sprake van een gemiddelde mate van capture door de samenwerking. De samenwerking tussen inspecteurs loopt goed, men ondersteunt elkaar in het overleg met BRZO-bedrijven en gezamenlijke en individuele doelen worden behaald. Er is onderling vertrouwen en ruzie komt nauwelijks voor. De rol van inspectieleider loopt echter niet goed en inspecteurs zijn voor de inzet en selectie van inspectiedoelen afhankelijk van goede informatie. Deze informatie wordt betrokken uit de GIR database die geen volledige en juiste informatie bevat, alhoewel daar wel inmiddels de nodige verbeterstappen voor gemaakt zijn.

Er is sprake van een gemiddelde mate van capture door de inspectie. De maximale termijn die inspecteurs bij een bedrijf mogen inspecteren is voor de meeste organisaties niet uitgewerkt. Hierdoor ontstaat de situatie dat een inspecteur zich te veel in kan laten met de belangen van een BRZO-bedrijf. Distantie tot een bedrijf is een belangrijke graadmeter voor het kunnen geven van een onafhankelijk oordeel.

Inspecteurs hebben er geen moeite mee om de hybris te spelen. Strategisch gedrag wordt waargenomen maar men wordt niet getraind op het hanteren van tegenstrategieën. Informatie van een bedrijf wordt slechts aangeleverd als de inspecteur er om vraagt. Informatieasymmetrie komt bij het BRZO-bedrijf als ook bij de inspecteur voor.

Concluderend kan gesteld worden dat de BRZO-inspecteurs in hoge mate gecaptured worden. Daarmee is het eerste deel van de centrale vraag beantwoord.

De professionaliteit van toezicht is hoog. De inspecteurs geven aan voldoende autonoom te zijn in het toepassen van passende interventies, zij hebben een passende vooropleiding en hebben allen een vaktechnische opleiding gehad door de eigen organisatie op de Latrb-Academie. Inspecteurs rouleren regelmatig van inspectieorganisatie of zijn afkomstig van een BRZO-bedrijf. Inspecteurs zijn kritisch maar krijgen weinig gehoord. Evaluaties worden nauwelijks uitgevoerd. Het oordeel dat inspecteurs vormen is geheel onafhankelijk en er is voldoende distantie tussen collega's en BRZO-bedrijven. Sommige inspectieorganisaties hebben echter nog geen maximum gesteld op de termijn dat een inspecteur gekoppeld mag zijn aan een bepaald BRZO-bedrijf. Inspectieresultaten worden met behulp van inspecteurs verzameld. Het zijn de inspectieorganisaties zelf of het Latrb dat de cijfers openbaar maakt.

6.2 EFFECTEN VAN CAPTURE OP PROFESSIONALITEIT

Veel van de restricties die in de operationalisatie van capture zijn opgenomen hebben effect op de professionaliteit van toezicht. Door deze restricties ontstaat, zoals we eerder zagen, een hoge mate van inkapseling (capture) van de BRZO-inspecteur. Ondanks deze inkapseling weten de inspecteurs door gebruik te maken van diverse copingstrategieën, kwalitatieve inspecties uit te voeren. Het is voor inspectieorganisaties belangrijk om kennis te nemen van de mate waarin deze copingstrategieën worden ingezet. De copingstrategieën zouden niet ingezet moeten worden als restricties niet zo'n invloed hadden op het inspectiewerk.

Inspecteren is een vak. Het spel tussen inspecteurs onderling en in het contact met BRZO-bedrijven wordt gekenmerkt door een krachtenveld waarin wederzijds respect en deskundigheid over complexe regelgeving omtrent productie -en opslagprocessen met de juiste toon en intenties plaatsvindt.

Inspecteurs zijn deskundig, kritisch en onafhankelijk en weten welke mogelijkheden de BRZO wetgeving of onderliggende wetgevingen hebben om regelnaleving af te dwingen. Het opstellen van extra regels na een incident werken vooral verlamdend voor het uitvoeren van deskundig onderzoek of het uitvoeren van hercontroles .

In tijden van bezuinigingen worden door inspectieorganisaties star vastgehouden aan het behalen van inspectie-aantallen terwijl dit niet in lijn ligt met het leveren van maatwerk door de inspecteurs. Het bepalen wanneer en waar er geïnspecteerd moet worden in combinatie met het terugdraaien van de maximale inspectietijd per bedrijf zorgt ervoor dat kwantiteit belangrijker is dan kwaliteit. Dit doet afbreuk aan de professionaliteit van toezicht.

Er zijn voldoende tegenstrategieën om capture te voorkomen. Te weinig organisaties hebben hier oog voor, ook in opleidingen wordt hier nauwelijks bij stil gestaan.

6.3 AANBEVELINGEN

In lijn met de conclusies van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen voorgesteld;

Bij het Latrb zijn diverse organisaties aangesloten die geen plaats hebben in de bovengenoemde inspectieteams. Zij beschikken wel over informatie die voor een goede inspectie van meerwaarde kunnen zijn. De Inspectie Leefomgeving en Transport, de gemeente en provincies vanuit hun vergunningverlenende rol, Het havenbedrijf en de Nederlandse Emissie Autoriteit kunnen zorgen voor meer redundantie in de informatievoorziening. Verder wordt op deze manier de afhankelijkheid van de GIR-database verminderd en wordt het portfolio over BRZO-bedrijven aangevuld. Het gebrek aan redundantie in inspectie-informatie, contextualisatie en juridische mogelijkheden die burgers kunnen gebruiken om inspectieorganisaties tot actie aan te zetten verdienen aandacht. Om capture tegen te gaan is het nodig dat toezichthouders niet te lang gekoppeld zijn aan een bepaald BRZO-bedrijf. Distantie is nodig om tot een onafhankelijk oordeel te kunnen komen. De meeste inspectieorganisaties hebben dit nog niet uitgewerkt terwijl dit wel zou kunnen. Het hanteren van tegenstrategieën om de ‘capture’ van BRZO-inspecteurs te voorkomen kan zorgen voor een verbetering van de mate van ‘professioneel toezicht’.

Gebruik het vakmanschap van inspecteurs bij de evaluatie van het huidige BRZO-toezicht zodat inspectieorganisaties hun beleid kunnen aanscherpen en stimuleer de mogelijkheid om misstanden te melden ook al zijn deze confronterend voor de organisatie.

Het is aan inspectieorganisaties om een keuze te maken tussen kwalitatief toezicht of het strikt behalen van inspectieaantallen. Mocht voor de laatste optie gekozen worden dan is het fair om de schuld niet bij de toezichthouders te leggen maar organisatorische verantwoording te nemen voor deze keuze.

Inspecteurs gebruiken diverse copingstrategieën om met de werkdruk en capture om te kunnen gaan. Bij een informatie-overload wordt bijvoorbeeld door een respondent wel alles doorgenomen zodat de informatie-overload problemen geeft bij het bedrijf en dat er een ruimer kader ontstaat waarover inspecties uitgevoerd worden. Er wordt ingegrepen als presentaties te lang duren of als bijzaken aangehaald worden die voor de inspectie niet relevant zijn. Inspecteurs geven aan dat zij niet op alle inspectiedagen aanwezig zijn om zo tijd te winnen voor andere inspecties of voor het afronden van inspectierapporten.

Respondenten geven aan dat de autonomie steeds kleiner wordt en de druk op het aantreffen van onregelmatigheden of regelovertredingen hoog is. Het wegnemen van copingstrategieën is een punt van aandacht voor leidinggevendenden in inspectieorganisaties.

6.4 DISCUSSIE

In deze paragraaf wordt terug gekeken naar de maatschappelijke relevantie van deze scriptie, namelijk een bijdrage te leveren aan het toezichtsdebat. Met onderstaande punten is het mogelijk om nader in te zoomen op recente ontwikkelingen die het BRZO-toezichtsveld momenteel kenmerken.

1) Zoals de titel van de scriptie al vermeldde is er momenteel veel gaande. Inspectieteams staan onder grote belangstelling van de media, burgers, politiek verantwoordelijken en het bedrijfsleven. Met de oprichting van de BRZO-RUDs (Regionale uitvoeringsdiensten ten aanzien van BRZO-wetgeving) ontstaat er een gremium waarin regionale en landelijke inspectiediensten gaan samenwerken. De rol van het bedrijfsleven in deze RUDs en het nieuwe Latrb+ is opvallend en onwenselijk. De distantie die inspecteurs aanhouden tijdens inspecties bij BRZO-bedrijven moet ook gelden op het niveau van inspectieorganisaties ten opzichte van sommige grote chemiebedrijven die in Nederland gevestigd zijn. Uit mijn onderzoek komt ook naar voren dat de belangen van het bedrijfsleven en de overheid soms wel erg met elkaar verweven zijn. Gemeenten vertegenwoordigd in de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en provinciën in het Interprovinciaal Overleg (IPO) hebben daarbij de meest nauwe band. Rijksinspecties en Omgevingsdiensten staan verder af van deze BRZO-bedrijven. De discussie omtrent één inspectiedienst voor alle BRZO-regels zou dan ook eerder op rijksniveau liggen dan bij een provincie of grote gemeente.

2) Het spanningsgebied tussen economische belangen (vestigingsklimaat en winst) en maatschappelijke belangen (werkgelegenheid) enerzijds en veiligheid (werknemers en omwonenden) anderzijds krijgt mede door het aanwijzen van de chemische branche als topsector door het Ministerie van Economische Zaken, een scheve en onwenselijke verhouding. Met het aanwijzen van topsectoren wordt er door een nieuwe actor, het Ministerie van Economische Zaken, een nieuwe restrictie aangebracht tussen de BRZO-bedrijven en toezichthouders. Met het toewijzen als topsector wordt onder andere een vermindering van de toezichtslast van 25% ingesteld. Als er gehoor moet worden gegeven aan de kwaliteitsverbetering van BRZO-inspecteurs dan is het nodig om stil te staan bij de restricties waaronder het toezicht plaats moet vinden. Met het vaststellen van de mate van capture van BRZO-toezichthouders en de doorwerking ervan op de professionaliteit van toezicht wordt een nieuwe mogelijkheid geboden om hierover te debatteren.

LITERATUURLIJST

- Bekkers, V (2007) *Beleid in beweging, achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Lemma. 's-Gravenhage.
- Bekkers, V.J.J.M., Homburg, V.M.F en Ringeling, A.B (2002) *Informatierelaties in toezichtarrangementen*. Erasmus University Rotterdam.
- Blom, M & Schillemans, T (2010) *De ondefinieerbare staat. Horizontale en verticale sturing door de rijksoverheid sinds 1980*. Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 's-Gravenhage.
- Brock, A (2012) *Building a model of early years professionalism from practitioners' perspectives*. Leeds Metropolitan University. Engeland.
- Bruijn, de, H & Heuvelhof, ten, E (2005) *Handhaving, het spel tussen inspecteur en inspectee*. Lemma. 's-Gravenhage.
- Cooper, T.L (2012) *The Responsible Administrator*. Jossey-Bas, San Francisco, Verenigde Staten.
- Eccheverri-Gent, J (1992) *Between Autonomy and Capture: Embedding Government Agencies in Their Societal Environment*. Policy Studies Journal nr 3. Wiley, Engeland.
- Etzioni, A (2009) *The capture Theory of Regulations – Revisited*. Springer Science, Washington, Verenigde Staten.
- Hoogenboom, A.B en Pheijffer, M (2009) *Financiële decadentie, toezicht en compliance, Hoofdstuk 6, Ingepakt toezicht*. Boom Uitgeverij. Den Haag.
- Hoogerwerf, A & Herweijer, M (2003) *Overheidsbeleid*. Kluwer. Alphen aan de Rijn.
- Klijn E-H, Edelenbos J & Steijn, B (2010) *Trust in Governance ; Its Impacts on Outcomes*. Sage Publications. New York.
- Koppenjan, J & Klijn E-H (2004) *Managing uncertainties in networks, A network approach to problem solving and decision making*. Routledge. Londen.
- Laffont, J-J & Tirole, J (1991) *The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture*. Oxford University Press. New York. Verenigde Staten.
- Lipsky, M (1980) *Street-level bureaucracy, Dilemmas of the individual in Public Services*. Sage. New York.
- McGuigan, G.S (2011) *Crisis of professionalism in public services*. Emerald Group. Verenigde Staten.
- Mertens, F (2006) *Toeziht in een polycentrische samenleving*. Technische Universiteit, Delft.
- Mertens, F (2011) *Inspecteren, Toeziht door Inspecties*. SDU. 's-Gravenhage

- Mertens, F & Spaninks, P (2013) *De Inspecteur-Generaal, Leidinggeven aan toezicht*. Inspectieraad 2013. 's-Gravenhage.
- Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013) IG-team 'woensdagoverleg', Portefeuille Signalering, julilijst Strategische Signalen. 's-Gravenhage.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011) *Brand Chemiepack Moerdijk, Een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*. 's-Gravenhage.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013) *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000-2012*. 's-Gravenhage.
- Rainey, H.G. (2009) *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey-Bass. San Francisco. Verenigde Staten.
- Rosenbloom, D.H (1984) *Public Administrative Professionalism and Public Service Law*. Sage Publications. New York. Verenigde Staten.
- Sparrow M.K. (2000) *The Regulatory Craft*. Brookings. Washington. Verenigde Staten
- Staten-Generaal, Tweede Kamer, *Motie Kamerlid C. Aptroot, 15-11-2005, 30 300 XIII, nr. 29*, 's-Gravenhage.
- Thiel, van, S (2010) *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Coutinho. Bussum.
- Twist, van M (2010) *Over (on)macht en (on)behagen in de beleidsadvisering*. Lemma. 's-Gravenhage.
- Wilson, J (1989) *Bureaucracy, What government agencies do and why they do it*. Basic Books. Verenigde Staten.

Bijlagen:

Reflectie op het uitvoeren van de eindopdracht van de masteropleiding Bestuurskunde :

Het kiezen van een geschikt onderwerp, dat langere tijd boeiend bleef, werd al snel gevonden. Mede door de organisatieveranderingen die in het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid plaatsvonden kwam ik in aanraking met een totaal nieuw toezichtveld, namelijk het toezicht op BRZO-bedrijven. Tijdens de Hbo-opleiding Veiligheidskunde, die aan deze masteropleiding vooraf ging, werd tijdens een theorieblok aandacht gegeven maar dat bleef beperkt tot een opsomming van toezichtsorganisaties en het instellen van een aantal overlegvormen bij het ontstaan van rampen en grootschalige incidenten (GRIP 1,2,3 en 4). Dat het onderwerp zo lang boeiend bleef kwam onder andere door mijn deelname aan een aantal BRZO-inspecties en het verschijnen van een aantal onderzoeksrapporten door de Onderzoeksraad voor Veiligheid. De bestuurlijke en politieke turbulentie die na deze rapporten ontstond zorgde voor een constante aandacht vanuit de media, toezichthouders en bestuurders. Ook mijn deelname aan de Werkgroep Monitoring van het Latrb heeft bijgedragen aan het inzicht en de contacten die de scriptie vorm hebben gegeven. Diverse hoogleraren hebben verder opgeroepen om vanuit de wetenschap een bijdrage te leveren aan het toezichtdebat.

Bij de uitwerking van het begrip 'Capture' werd al snel duidelijk dat er voldoende theorieën beschikbaar waren die inzicht gaven in de betekenis van dit begrip. In deze masterscriptie komen een aantal onderwerpen, die tijdens de tweejarige opleiding behandeld zijn, terug. De beleidstheorie, de netwerktheorie en de term 'red tape' zijn enkele van deze onderwerpen. Voor de bestuurskunde is 'Capture' een nieuw begrip, waar weinig empirische onderbouwing voor aanwezig was. Raakvlakken met de politicologie en de criminologie waren wel snel gevonden. Ik heb getracht het begrip te onderzoeken door de theorieën te verdelen in vier verschillende dimensies. Daarin heb ik een risico genomen dat echter wel te overzien is.

In het onderzoek ben ik in een aantal valkuilen gestapt. Eén van deze valkuilen was het verzamelen van te veel informatie en het aanhalen van theorieën die indirect in lijn gebracht konden worden met de term 'Capture'. Door het bijwonen van een presentatie van één van mijn medestudenten kwam ik tot het inzicht dat mijn onderzoeksinformatie voldoende robuust was. Ik ben daarna direct begonnen met het schrappen van informatie die niet direct een bijdrage vormden voor de uitwerking van de term 'Capture'.

Dit heeft ervoor gezorgd dat de scriptie binnen de normale proporties bleef en sterker werd voor wat betreft de beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies.

De uitwerking van de eindopdracht heeft helaas meer tijd gevegd dan vooraf verwacht werd. In februari van 2013 werd bij mijn schoonvader longkanker geconstateerd met uitzaaiingen naar de hersenen en de bijnier. Omdat hij een internetbedrijf heeft, moesten, mijn vrouw en ik, de bedrijfsactiviteiten waarnemen. Dit moest 's avonds en in de weekenden gebeuren omdat we beiden een fulltime baan hebben. Het zorgen voor mijn schoonvader en het bedrijf hebben veel energie en tijd gekost. Inmiddels zijn de bedrijfsactiviteiten afgebouwd en is de gezondheidstoestand van mijn schoonvader nog steeds onzeker. Zeker is wel dat behandelen geen zin meer heeft. Deze situatie heeft ervoor gezorgd dat het voltooien van een masteropleiding in een nieuw perspectief gezet werd.

Met het afronden van deze scriptie heb ik een persoonlijk doel gehaald. Als ondernemerszoon werd mij geleerd dat alleen door hard werken (fysiek), geld verdiend kon worden. Ik hoop dat met het behalen van de academische graad een nieuwe toekomst mogelijk wordt en dat ik mijn huidige HBO-functie kan verlaten. Tijdens de uitwerking van de eindopdracht zijn diverse vacatures langs gekomen. Ik heb deze vacatures steeds genegeerd omdat mijn eerste doel de afronding van de masterscriptie was.

Nu de scriptie, klaar is, kan ik terugkijken op een aantal leermomenten die ik niet had willen missen. Het structureren van tekst, het opstellen van de juiste indicatoren en het vormen van een goede scoringsmethodiek vond ik het meest lastige.

De feedback die ik kreeg van mijn begeleiders zag ik als aanvullingen om de masterscriptie naar een hoger niveau te tillen. Ik wil beide begeleiders hiervoor hartelijk bedanken.

Lijst van geïnterviewden:

- drs. C. Benders is voorzitter van de ondernemingsraad van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij is nauw betrokken bij de discussie tussen MHC management en de inspecteurs. Zij heeft notities ter beschikking gesteld die de discussie over werkdruk tussen management en inspecteurs weergeven. Verder zijn een groot aantal beleidsstukken met bijbehorende toelichting ontvangen.
- Jolande Jansen is inspecteur bij de DCMR en werkt al vele jaren in het BRZO-toezicht. Zij is vraagbaak voor de nieuwe BRZO-collega's.
- Peter Klein, is senior-inspecteur bij MHC en beheert de inspectieagenda voor de regio Rotterdam-Rijnmond. Tijdens ons gesprek viel het op dat het aantal inspecties per jaar verhoogd wordt, dat de inspectietijd per bedrijf verlaagd is en dat er 3 collega's zijn die, in verband met hun opleiding nog geen volledig inspecteur zijn.
- Ir. Reinette Kies werkt bij het Interprovinciaal Overleg (IPO). Zij is adviseur voor de provincies in hun overleg met de kerndepartementen. Zij merkt onder andere op dat er een groot verschil is voor wat betreft de deskundigheid van vergunningverlener en toezichthouder.
- Walther Reurink is Hoofd van het Centrum voor Industriële Veiligheid en hoofd van het Landelijk Expertisecentrum BRZO voor de Brandweer. Hij merkt onder meer op dat de scope van brandweer toezichthouders BRZO in de loop van de jaren verbreed is.
- Paul van Riet is beleidsondersteuner bij SZW. Hij wijst onder andere op de bezuinigingen die elk ministeries moet ondergaan en dat dit doorwerkt op de capaciteit voor het houden van inspecties. Is voorstander van strafrechtelijke instrumenten.
- Frans Hettinga is coördinerend adviseur voor MHC en nauw betrokken bij de casus Odfjell. Hij wijst onder andere op het feit dat inspecteurs en verantwoordelijken al jaren met elkaar samenwerken en dat we ons te veel laten beïnvloeden door de waan van de dag.
- Simone Dekker is teamleider MHC van de regio Zuidwest. Zij wijst op de eigen verantwoordelijkheid van BRZO-bedrijven. Deze verantwoordelijkheid wordt niet altijd waargemaakt.
- Barry Karabatak is inspecteur bij de DCMR. Hij wijst onder andere op de onderbezetting bij de diverse diensten.
- Yoeri de Nooijer is coördinator BRZO voor Rijkswaterstaat in de regio West. Hij vindt dat het systeem zoals nu toezicht gehouden wordt, een goede startpositie geeft voor het integrale toezicht.
- Patrick de Visscher is BRZO-inspecteur voor Rijkswaterstaat in de regio Zuid-Holland. Ter sprake kwam het gebrek aan bevoegdheden voor Rijkswaterstaat.

- Cor Neeft is opleider bij de Academie BRZO voor het Latrb-project.
- Leo van Tatenhove is teamleider voor de regio Rotterdam-Rijnmond en is vertegenwoordigd in de werkgroep Monitoring van het Latrb. Met Leo als begeleider van deze scriptie heb ik regelmatig overleg gevoerd.
- Jan Meinster is voorzitter van de Latrb Monitoringsgroep en werkzaam bij de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. Volgens Jan hebben de vele incidenten ertoe bijgedragen dat de medewerkers bewuster zijn geworden van de wettelijke mogelijkheden.

Lijst met afkortingen

BRZO	Besluit Risico's en Zware Ongevallen 1999
BTP	Bestuurlijk Toezichtsprogramma
ISZW	Inspectie SZW, Inspectiedienst van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
LATRB	Landelijke Aanpak Toezicht Risico Bedrijven
MHC	Major Hazard & Control, directie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
NIM	Nieuwe Inspectie Methodiek
RUD's	Regionale Uitvoeringsdiensten
Seveso II	Europese richtlijn
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VR	Veiligheidsregio
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond
GIR	Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte

Lijst van afbeeldingen:

- pagina 1: <http://www.latrb.nl/startpagina>
- pagina 6: <http://www.handhavingsportaal.nl/nieuws/brandweer-faalde-bij-bestrijding-brand-chemie-pack>
- Pagina 15: <http://www.zevenbergen.com/nieuws/2784/actie-tegen-lekken-chemie-pack-moerdijk.html#.UtvFKtLb8dU>
- pagina 38: Netwerkend samenwerken. Foto ontvangen van de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Centrum voor Industriële Veiligheid.
- pagina 46: Het aanbrengen van een schuimdeken op een chemicaliëntank nabij de dampverwerkingsinstallatie. Foto ontvangen van Jan Meinster, voorzitter Monitoring Latrb en inspecteur voor de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond.
- pagina 54: Hoogwaardige installaties vragen vakkundig toezicht en specialistisch onderhoud. Afbeelding afkomstig van agentschapnl.
- pagina 61: Werkwijzer BRZO II, bron Latrb.
- pagina 74: Transport van gas en vloeistoffen vindt niet alleen plaats via het spoor en vrachtauto's maar ook via een uitgebreid buizenstelsel. Foto afkomstig van het Havenbedrijf Rotterdam.

Lijst met geanalyseerde documenten;

SZW-interne documenten:

- 1) MT+ nieuwsbrief van maart 2013, Directie MHC.
- 2) Handhavingsbeleid BRZO 1999 en ARIE, Inspectie SZW, directie MHC, 1 februari 2012.
- 3) Plan van aanpak & Actielijst 'Verbeteren vergelijkbaarheid data Inspectieruimte BRZO. W. de Koning, 3 mei 2013.
- 4) Interne nieuwsbrief voor directie MHC-leden. 22 januari 2013.
- 5) Jaarplan Inspectie SZW 2013 en 2014.
- 6) Ondernemingsraad Inspectie SZW aan plv Inspecteur Generaal, notities Achterbangesprekken februari 2013.
- 7) E-mailberichten directeur MHC aan Ondernemingsraad, april / mei 2013
- 8) Werkbelevingsonderzoek directies Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2013.

Externe documenten:

- 1) Europese Gemeenschap, richtlijn 96/82, 1996. Richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.
- 2) Kaderstellende visie op toezicht 2005, Ministerie BZK incl. aanbiedingsbrief aan de voorzitter van de Tweede Kamer.
- 3) LATRB, eisen aan inspectieteam BRZO, 2006.
- 4) LATRB, Taken en verantwoordelijkheden van de inspectieleider (2008).
- 5) LATRB, Toezichtmodel BRZO'99 (2008).
- 6) Monitor Naleving en Handhaving BRZO-bedrijven 2012, LATRB.
- 7) Monitor 2012, prestaties van overheden in het toezicht op het BRZO'99, LATRB.
- 8) Programma Vernieuwing Toezicht, onderdeel van het programma Vernieuwing Rijksdienst, Inspectieraad, augustus 2009.
- 9) Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (juni 2013) Advies aan staatssecretaris Mansveld aangaande de Veiligheid bij BRZO-bedrijven, verantwoordelijkheden en daadkracht.
- 10) Staatscourant nr. 26372, Beleidsregel boeteoplegging Besluit risico's en zware ongevallen.
- 11) Wetenschappelijke raad voor de het regeringsbeleid. Toezicht op ondernemingen in de Chemische Industrie (2012).
- 12) Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid. Toezien op publieke belangen, "Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht" (2013).

Vragenlijst gebruikt bij de interviews:

Capturing door regels

D) Regels, werkmethodeken en voorschriften

- D1) De regels die voor het bedrijf gelden zijn voor mij als inspecteur onduidelijk?
- D2) Bij het hanteren van regels maak ik zelf de inschatting of het bedrijf nalatig is?
- D3) Ik bepaal zelf welke interventie er ingezet wordt om de inspectie te dwingen tot regelnaleving?
- D4) Door het voldoen aan regels, ondervind ik beperkingen in het uitvoeren van mijn werk?
- D5) Wettelijke regels schrijven mij voor wat ik mag of moet?
- D6) Europese regels worden via procesmatige aanpassingen opgenomen in de bestaande werkmethodek?
- D7) Interne organisatieregels schrijven mij voor wat ik mag of moet?
- D8) De samenwerking met collega-inspecteurs is voorgeschreven in regels?
- D9) Het gebruik van vakjargon is voor inspecteurs geen probleem?
- D10) De inspectie probeert regels in zijn eigen voordeel uit te leggen?
- D11) Van de voorgeschreven inspectiemethodiek mag niet afgeweken worden?
- D12) Het verplicht bijhouden van ICT-systemen helpt mij bij mijn werkzaamheden?
- D13) Regels, methodieken en richtlijnen die niet voldoen, kan ik aandragen om aangepast te worden?
- D14) Na een inspectie moet een inspectierapport binnen een vaste termijn opgeleverd worden?
- D15) Bij het afhandelen van bezwaar gelden vaste termijnen?
- D16) Regels, methodieken en voorschriften worden zo veel mogelijk in overleg met ons vastgesteld?

Capturing door de eigen organisatie

a) Tijd

- A1) Hoe vrij is de inspecteur in het bepalen hoeveel tijd er nodig is voor een inspectie?
- A2) Er bestaat voldoende tijd om de verrichtte inspecties op papier te zetten?
- A3) Er bestaat voldoende tijd om een inspectie voor te bereiden?
- A4) Als een bedrijf het niet eens is met mijn bevindingen dan heb ik alle tijd om het nogmaals uit te leggen en hem dit op papier te doen toekomen?
- A5) Het inwerkprogramma voor nieuwe collega's is belastend voor onze eigen planning?
- A6) Het bijhouden van inspectieresultaten in ICT systemen vergt veel tijd?

B) Personeel

- B1) We hebben voldoende inspecteurs om de organisatiedoelstellingen te halen?
- B2) We dragen het huidige beleid en handelen conform?
- B3) We beschikken allemaal over dezelfde scholing / training?
- B4) We kennen onze ethische en organisatorische codes?
- B5) We leiden onze eigen collega's op?
- B6) We kennen de percepties, inzichten en methodieken van onze collega-inspecteurs?
- B7) We kunnen zonder inmenging van onze organisatie een onafhankelijk oordeel geven over de veiligheidssituatie bij een BRZO-bedrijf?
- B8) Onze deskundigheid wordt niet in twijfel getrokken?
- B9) We staan onder permanente (werk)druk?
- B10) Onze klachten over te hoge werkdruk worden door de leiding serieus genomen?
- B11) We kunnen vrij misstanden melden?
- B12) Ik gebruik geen copingstrategieën om de werkdruk te verlagen?
- B13) Ik heb last van de afspraken die mijn manager zelfstandig maakt met het BRZO-bedrijf?

C) Instrumenten en systemen

- C1) We beschikken over voldoende en juiste meetinstrumenten?
- C2) We beschikken over voldoende en juiste beschermingsmiddelen?
- C3) We beschikken over juiste en volledige informatie over BRZO-bedrijven?
- C4) Ik mag inspectieresultaten zelfstandig openbaar maken ?

Capturing door samenwerken

E) Samenwerken

- E1) Er komen steeds meer partijen die zich bemoeien met het toezicht op BRZO-bedrijven?
- E2) Na incidenten moeten we ons steeds meer verantwoorden?
- E3) Voor het bereiken van mijn organisatiedoelen ben ik afhankelijk van de andere inspecteurs?
- E4) Inspectiedoelen zijn voor, tijdens en na een inspectie voor inspecteurs duidelijk?
- E5) Informatie wordt vrijelijk tussen de inspecteurs gedeeld?
- E6) Ik vertrouw op de kennis van mijn collega-inspecteur?
- E7) We werken volgens een vaste routine die voor iedereen bekend is?
- E8) Ik geef het bedrijf de ruimte om misstanden die ik aantref te verbeteren en geef daarbij advies?
- E9) Ik heb geen probleem om een keer op mijn strepen te staan?
- E10) We werken zonder netwerkmanager die het proces bewaakt?
- E11) Collega-inspecteurs hebben dezelfde beelden, prioriteiten en oplossingen als we inspecteren?
- E12) Mijn collega-inspecteurs hebben voldoende ervaring en kennis om een inspectie uit te voeren?
- E13) Onzekerheden worden voor, tijdens en na een inspectie, in teamverband, besproken?
- E14) Mijn collega-inspecteur is vatbaar voor manipulaties door het BRZO-bedrijf?
- E15) Mijn collega-inspecteur is sympathiek en ik vertrouw hem/haar?
- E16) Misverstanden en onenigheden worden zelfstandig opgelost?
- E17) Het uiteindelijke inspectieresultaat komt tot stand na de inbreng en afstemming van alle betrokken inspecteurs?

Capturing door de inspectee

- F1) Ik ken de trucjes die een BRZO-bedrijf gebruikt tijdens een inspectie?
- F2) Ik ken voldoende mogelijkheden om met deze trucjes om te gaan?
- F3) Trucjes worden benoemd in de interactie met het BRZO-bedrijf?
- F4) De belangen die een BRZO-bedrijf heeft zijn groot maar dienen in niet in strijd te zijn met het algemeen maatschappelijk belang?
- F5) Een inspectie is voor een BRZO-bedrijf van meerwaarde?
- F6) Na een inspectie met bijzonderheden tracht het bedrijf mij en mijn leidinggevende te beïnvloeden om geen interventie te plegen zoals het opleggen van een boete of het stillegging van de bedrijfsactiviteiten?
- F7) Ik kom al jaren bij hetzelfde BRZO-bedrijf?
- F8) Het zou goed zijn als we als inspecteurs zouden rouleren?
- F9) Ik weet dat het bedrijf via mijn management en de politiek invloed uitoefent op het beleid?
- F10) Ik denk dat een inspectie aangekondigd moet worden om de juiste papieren boven water te krijgen?
- F11) Ik denk dat we veel meer onaangekondigd moeten inspecteren?
- F12) Een BRZO-bedrijf kent onze inspectiemethodiek?
- F13) Een BRZO-bedrijf geeft nooit volledige openheid van zaken?
- F14) Het is goed dat de overheid het systeemtoezicht toepast?
- F15) Er zijn geen bedreigingen of beloften gedaan die mijn functioneren beïnvloed hebben?
- F16) Ik ben in staat om een onafhankelijk en objectief oordeel te maken over de veiligheidssituatie bij het BRZO-bedrijf?
- F17) Het BRZO-bedrijf gaat steeds vaker in beroep en beïnvloed zo ons werk.

