

# Samenwerken zonder chemie

*Een studie naar de relatie tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking bij het toezicht op risicovolle bedrijven*



*Auteur: K. (Kevin) Albregt*

*Begeleiders: Dr. ir. J. (Jasper) Eshuis - Erasmus Universiteit Rotterdam*

*Dr. A. (Arien) Bles-Booij - Algemene Rekenkamer*

*Masterscriptie in het kader van 'Governance and Management of Complex Systems'*

# Voorwoord

---

Toch gek... Over het toezicht op de chemische industrie kan ik ongestoord urenlang doorgaan, maar het schrijven van een simpel voorwoord valt me opvallend zwaar. Want dit betekent dat ik nu toch, met enig weerzin doch vol goede moed, afscheid neem van mijn leven als student.

Ik weet niet wat de toekomst me zal brengen. Maar als er iets is wat ik heb geleerd, dan is het dat onzekerheid een gegeven is en dat je het moet omarmen. In die zin sta ik te popelen om erachter te komen wat voor verrassingen mij nog te wachten staan.

Ik ga er nog één keer goed voor zitten. Nog één keer om mijn dank uit te spreken aan de mensen die mij de afgelopen jaren hebben gesteund. Natuurlijk wil ik mijn familie, vrienden en collegae bedanken, maar een drietal personen verdient een persoonlijk dankwoord.

Allereerst Jasper Eshuis. Het afgelopen anderhalf jaar heb ik met veel plezier naar je adviezen geluisterd. Niet alleen in het kader van deze scriptie, maar ook daarvoor, heb je me keer op keer geholpen de juiste weg te volgen. Met name tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik momenten gehad dat ik met mijn handen in het haar zat. Je verfrissende en creatieve blik hielpen me de draad weer op te pakken, waarvoor ik je wil bedanken.

Ten tweede Arien Bles-Booij. Ik heb in zeven maanden als stagiair bij de Algemene Rekenkamer ontzettend veel van je geleerd. Je hebt me laten zien dat het tonen van lef, een gezonde dosis brutaliteit, kritische kijk en oog voor detail beloond wordt. Ik wil je bedanken voor het vertrouwen dat je me schonk om mijn eigen weg te gaan. Dankzij jou heb ik mijzelf verder kunnen ontplooien.

Tot slot Marjolein Walsen. Ik kan het me als de dag van gisteren herinneren dat ik zat te tobben over mijn toekomst. Jij was degene die me toen een Bestuurskundige opleiding aanraadde. Ik vind het een speciaal dankwoord waard dat jij iets in mij zag dat anderen niet zagen. Iets dat zelfs ik niet zag. Jij stond aan het begin van deze ingeslagen weg en ik vind het passend dat jij ook aan het eind staat.

Kevin Albregt

Delft, april 2014

# Samenvatting

---

De wederzijdse relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking zijn niet zo eenduidig als in eerste instantie gedacht. Dit onderzoek laat zien dat, indien dieper ingegaan wordt op verschillende vormen van controle, verschillende objecten en elementen van vertrouwen en verschillende Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen, duidelijk wordt dat er talloze relaties zijn aan te duiden *tussen* de concepten, maar ook *binnen* de concepten.

Door het begrijpen van deze relaties kan verklaard worden waarom en op welke wijze het controlesysteem op BRZO-bedrijven zich de afgelopen wijze heeft ontwikkeld.

Twee heersende opvattingen over de wijze waarop toezicht kan worden ingevuld zijn in de praktijk waar te nemen. Allereerst een vertrouwensbenadering die zich in het verleden heeft voorgedaan. Deze benadering gebruikt vertrouwen als instrument om met onzekerheid om te gaan. Deze onzekerheid is dan ook meteen het nadeel van deze benadering. Daartegenover staat echter een financiële aantrekkelijkheid voor overheden.

De tweede benadering is de controlebenadering die anno 2013 heerst. Deze benadering weerspiegelt in zekere zin het tegenovergestelde van de vertrouwensbenadering, waarbij onzekerheid met behulp van controle zo veel mogelijk wordt weggenomen. Nadeel hiervan is echter dat deze benadering uiterst kostbaar is.

Het kiezen tussen deze twee benaderingen blijft een lastige taak voor de overheid. Zaak is om een balans te vinden tussen deze twee benaderingen, hoewel dat makkelijker gezegd dan gedaan is. De economische crisis en de noodzakelijke bezuinigingen bij de overheid stimuleren de drang naar een goedkope manier van controleren; de vertrouwensbenadering. Het beschermen van mens en milieu vraagt echter om intensieve controle omdat sommige bedrijven een vertrouwensbenadering kunnen misbruiken.

Een mogelijke manier om vertrouwen en controle samen te brengen is Publiek-Private Samenwerking, hetgeen als instrument gebruikt wordt om de controle met hulp van het bedrijfsleven te intensiveren. Ook dit is makkelijker gezegd dan gedaan; Publiek-Private Samenwerking tussen partijen komt niet zomaar tot stand. Hieraan gaat een proces vooraf waarin ook controle en vertrouwen een cruciale rol spelen.

Dit onderzoek verschaft duidelijkheid over de relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking en biedt vooral beleidsmakers handvaten om een controlesysteem vorm te geven.

# Begrippenlijst

---

BRZO	-	Besluit Risico's Zware Ongevallen
DCMR	-	DCMR Milieudienst Rijnmond
IenM	-	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ILT	-	Inspectie Leefomgeving en Transport
ISO	-	International Organization for Standardization
LATrb	-	Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven
OMWB	-	Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
OVV	-	Onderzoeksraad Voor Veiligheid
PBZO	-	Preventiebeleid Zware Ongevallen
RLI	-	Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur
RUD	-	Regionale Uitvoeringsdienst
SZW	-	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBS	-	Veiligheidsbeheersysteem
VenJ	-	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VHCP	-	Verbond van Handelaren in Chemische Producten
VNCI	-	Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie
VNPI	-	Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie
VOTOB	-	Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven
VR	-	Veiligheidsrapport
VRR	-	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
Wabo	-	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

# Inhoudsopgave

---

<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>1</b>
1.1 DOELSTELLING .....	3
1.2 VRAAGSTELLING .....	3
1.3 LEESWIJZER .....	4
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>6</b>
2.1 COMPLEXE SYSTEMEN.....	6
2.2 CONTROLE EN VERTROUWEN .....	9
2.3 PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING .....	13
2.4 CONCEPTUEEL MODEL .....	15
<b>3. ONDERZOEKSDESIGN</b> .....	<b>18</b>
3.1 ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	18
3.2 ONDERZOEKSMATERIAAL.....	19
3.3 STORINGSBRONNEN .....	22
<b>4. OPERATIONALISATIE</b> .....	<b>23</b>
<b>5. EMPIRISCHE ACHTERGROND</b> .....	<b>26</b>
5.1 TWEE CATEGORIEËN BRZO-BEDRIJVEN .....	26
5.2 TOEZICHTHOUDERS .....	27
5.3 WIJZIGINGEN IN 2013: REGIONALE UITVOERINGSDIENSTEN (RUD's).....	27
5.4 INSPECTIETRAJECT.....	29
5.5 SYSTEEM.....	30
5.6 FINANCIËLE INDICATIE.....	32
<b>6. EMPIRISCHE RESULTATEN</b> .....	<b>34</b>
6.1 VERTROUWEN TOT HET TEGENDEEL BEWEZEN IS (2006 - 2011/2012) .....	34
6.2 INCIDENTEN BIJ CHEMIE-PACK EN ODFJELL .....	44
6.3 WANTROUWEN TOT HET TEGENDEEL BEWEZEN IS (2013).....	48
6.4 RELATIES TUSSEN CONTROLE, VERTROUWEN EN PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING .....	58
<b>7. CONCLUSIE</b> .....	<b>60</b>
7.1 DE VERTROUWENSBERADERING BIEDT GEEN RUIMTE VOOR UITSCHIETERS .....	60
7.2 DE CONTROLEBERADERING IS KOSTBAAR .....	62
7.3 PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING; CONTROLE OF VERTROUWEN BEPALEND? .....	64
<b>8. AANBEVELINGEN</b> .....	<b>69</b>
8.1 INTENSIVERING INTERNE CONTROLE.....	69
8.2 VASTE KENNISBASIS VAN TOEZICHTHOUDERS .....	70

8.3	VERSTERKING VAN REGULERINGSTRUMENTARIUM.....	70
8.4	PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING DOORZETTEN.....	71
8.5	MANDATERING NAAR BRZO-RUD'S.....	72
8.6	VEROUDERING INSTALLATIES IN DE GATEN HOUDEN.....	72
8.7	VEILIGHEID IS ONZICHTBAAR, DUS MAAK HET KENBAAR.....	73
<b>9.</b>	<b>DISCUSSIE .....</b>	<b>74</b>
9.1	TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE WETENSCHAP.....	74
9.2	NIEUWE INZICHTEN.....	75
9.3	BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK.....	76
9.4	VERVOLGONDERZOEK.....	77
	<b>LITERATUUR .....</b>	<b>79</b>
	<b>BIJLAGE 1: CODEERSHEMA .....</b>	<b>86</b>
	<b>BIJLAGE 2: ORGANISATORISCHE INBEDDING.....</b>	<b>87</b>
	<b>BIJLAGE 3: VEILIGHEIDBEHEERSYSTEEM .....</b>	<b>88</b>
	<b>BIJLAGE 4: VEILIGHEIDSCULTUURLADDER .....</b>	<b>89</b>
	<b>BIJLAGE 5: VEILIGHEIDSCULTUUR IN DE KETEN .....</b>	<b>90</b>

# 1. Inleiding

---

Op 5 januari 2011 brak er een hevige brand uit in Moerdijk bij Chemie-Pack; een bedrijf dat chemicaliën bewerkte en opsloeg. Wat begon als een kleine brand op het buitenterrein bij een pomp, breidde zich al snel uit over het bedrijventerrein van Chemie-Pack. De containers waar chemicaliën in waren opgeslagen smolten en de in brand gevlogen chemicaliën stroomden over het terrein.

De omvang van deze ramp was dermate groot dat niet alleen de directe omgeving, de veiligheidsregio's Midden- en West-Brabant en Zuid-Holland Zuid, betrokken werden, maar ook de veiligheidsregio's Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden, Utrecht, Hollands-Midden, Kennemerland, Amsterdam-Amstelland, Flevoland en Gelderland-Zuid (IOOV, 2011). Naast de materiële schade die in de tientallen miljoenen euro's liep, werden ruim 500 gezondheidsklachten gemeld (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2012) en werd de directe omgeving van de ramp ernstig vervuild.

Een bedrijf als Chemie-Pack wordt aangeduid als een zogeheten BRZO-bedrijf (Besluit Risico's Zware Ongevallen<sup>1</sup>). Bedrijven die grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen opslaan vallen onder deze regeling, hetgeen betekent dat zij aan strengere veiligheidsvoorschriften dienen te voldoen. Een concreet voorbeeld hiervan is dat zij dienen te beschikken over een zogeheten Veiligheidsbeheersysteem (VBS); een systeem waarmee de kans op een ongeval zo veel mogelijk wordt beperkt.

Bij de brand in Moerdijk bleek echter al snel dat Chemie-Pack zich niet aan de veiligheidsvoorschriften had gehouden. Volgens de afgegeven vergunningen mochten de chemicaliën niet op het buitenterrein opgeslagen worden, wat in de praktijk wel degelijk bleek te gebeuren. Het preventiebeleid van Chemie-Pack, afgestemd op de vergunningen, was dan ook gericht op het uitbreken van een binnenbrand. Het gevolg hiervan was dat op het buitenterrein van Chemie-Pack ten tijde van de brand geen blusinstallaties aanwezig waren (Onderzoeksraad voor de Veiligheid, 2012).

Dagenlang domineerde de brand de voorpagina's van kranten en anno 2013 loopt de rechtszaak tegen de leiding van Chemie-Pack nog steeds. Veiligheid bij BRZO-bedrijven kwam als gevolg van deze ramp hoog op de maatschappelijke en politieke agenda te staan. Een van de discussiepunten

---

<sup>1</sup> Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso II-richtlijn om incidenten met gevaarlijke stoffen te voorkomen (DCMR, 2009).

was het toezicht dat vooraf gegaan was aan deze ramp; hoe kon het zijn dat deze misstanden niet werden opgemerkt en gecorrigeerd door toezichthouders?

Niet veel later na de brand kwam in 2012 weer een BRZO-bedrijf negatief in de publiciteit; Odfjell. Zo bleek onder meer dat circa 200 ton benzeen<sup>2</sup> geëkt was uit een van de opslagtanks. Toezichthouders concludeerden dat Odfjell structureel de veiligheidsvoorschriften niet naleefde, waarna het bedrijf onder druk van de toezichthouders haar activiteiten staakte.

In juni 2013 ging het wederom mis. Bij het chemiebedrijf European Liquid Drumming (ELD) in Oosterhout brak een grote brand uit. Hoewel de schade aan milieu en mens nihil was, startte justitie na de brand een strafrechtelijk onderzoek naar het bedrijf (OmroepBrabant, 2013).

Bovengenoemde incidenten hebben gezorgd voor maatschappelijke en bestuurlijke onrust, reputatieschade voor de industrie, financiële schade en een gebrek aan vertrouwen van toezichthouders en bestuurders in de industrie. Als gevolg wordt anno 2013 vanuit publieke (en private) organisaties gekeken naar een nieuwe invulling van toezicht en handhaving bij het gebruik van gevaarlijke stoffen.

Een van de vragen die speelt, is welke rol BRZO-bedrijven zelf kunnen invullen bij toezicht (en eventueel handhaving). Zo stelt de voormalig Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2011), nu Inspectie Veiligheid en Justitie, dat *“een bedrijf primair zelf verantwoordelijk is voor de veiligheid op het bedrijf.”*. Dit hangt samen met de trend die steeds vaker is terug te zien: bedrijven worden meer en meer op hun eigen verantwoordelijkheid gewezen om hun zaakjes op orde te brengen en te houden. Het lijkt een trend te zijn om sectoren te laten zelforganiseren.

Veiligheid is echter een collectief goed waar ook de overheid voor garant dient te staan. De vraag is of het verstandig is om deze sector te laten zelforganiseren. Bovendien laten de bovengenoemde incidenten zien dat overheidstoezicht geen garantie is voor een incidentloze industrie. Zoals in het verloop van dit onderzoek duidelijk wordt, is er echter een groot aantal publieke actoren betrokken bij het controlesysteem, waardoor de maatschappelijke vraag gesteld moet worden of de huidige vormgeving van het systeem van toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven toereikend is voor een efficiënt en effectief controlesysteem.

Aan de ene kant is een terugtrekkende overheid te zien die efficiënter te werk wil gaan. Zeker in tijden van economische malaise wordt er op de financiën gelet. Deze context in combinatie met een schijnbare gedeelde verantwoordelijkheid tussen publiek en privaat doet de vraag rijzen waarom niet

---

<sup>2</sup> Benzeen is kankerverwekkend, zeer brandbaar en verdampt snel bij kamertemperatuur.



overgegaan wordt tot een verregaande vorm van Publiek-Private Samenwerking. Immers, Publiek-Private is er op gericht om kosten te besparen en meerwaarde te bereiken. Hiermee zou volgens het principe van Publiek-Private Samenwerking de controle geïntensiveerd kunnen worden zonder extra kosten voor overheden, zouden bedrijven hun eigen verantwoordelijk nemen en zou de gehele veiligheid binnen de industrie verbeteren. Het lijkt een ideaal scenario, maar de vraag is of het wel mogelijk en aanvaardbaar voor betrokkenen is nu het vertrouwen in de industrie geschaad is door de bovengenoemde incidenten.

Het wetenschappelijke vraagstuk dat in dit onderzoek aan bod komt, is hoe toezicht en handhaving over de afgelopen jaren uitgeoefend is, welke rol controle en vertrouwen in deze uitoefening hadden en welke rol Publiek-Private Samenwerking speelt en kan spelen tussen toezichthoudende instanties en onder toezicht staande organisaties. Veel kennis op het gebied van Publiek-Private Samenwerking komt voort uit infrastructurele of ruimtelijke projecten; een casus als deze onderscheidt zich van dergelijke cases daar niet louter financiële aspecten, maar ook veiligheidsaspecten, meespelen. Deze extra dimensie resulteert in een gecompliceerder karakter van de onderlinge relaties tussen actoren, hetgeen in hoofdstuk zes nadrukkelijker behandeld wordt.

Ter aanvulling op het maatschappelijke en wetenschappelijke vraagstuk wordt naar de consequenties die de incidenten hebben gehad op het vertrouwen van belanghebbenden (o.a. industrie, volksvertegenwoordiging, toezichthouders) in het toezicht.

## 1.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

*Het achterhalen op welke wijze controle en vertrouwen elkaar beïnvloeden en hoe dit doorwerkt op Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen door het uitvoeren van interviews en documentenanalyses.*

## 1.2 Vraagstelling

De onderzoeksvraag die aansluit bij deze ambitie luidt als volgt:

*Op welke wijze beïnvloeden controle en vertrouwen elkaar in het systeem van toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven en welk effect hebben ze op Publiek-Private Samenwerking?*

1. *Wat houdt het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) in?*
2. *Welke publieke actoren zijn betrokken bij toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven?*
3. *Welke private actoren zijn betrokken bij het issue omtrent toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven?*

4. *Op welke manier worden verschillende vormen van controle toegepast bij toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven?*
5. *Hebben toezichthouders en bestuurders er vertrouwen in dat BRZO-bedrijven de externe veiligheid waarborgen en waar is dit vertrouwen/wantrouwen op gebaseerd?*
6. *Hebben publieke en private actoren vertrouwen in de randvoorwaarden van institutionele arrangementen en instituties?*
7. *Op welke wijze hebben de Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen zich ontwikkeld?*
8. *Welke uitspraken kunnen worden gedaan over een efficiënt en effectief controlesysteem voor de BRZO-industrie?*

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee komt het theoretisch kader aan bod. Met behulp van de centrale concepten, *complexiteitsbenadering*, *controle*, *vertrouwen*, *co-evolutie* en *Publiek-Private Samenwerking*, wordt middels hypothesen een theoretisch antwoord gegeven op de in de vorige paragraaf gepresenteerde onderzoeksvraag.

In hoofdstuk drie wordt de onderzoeksopzet gepresenteerd. De gebruikte onderzoeksmethoden en -technieken, evenals de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten, worden uiteengezet. Tevens wordt ter aanvulling een overzicht gegeven van het aantal en type respondenten dat is geselecteerd voor interviews.

In hoofdstuk vier wordt nader ingegaan op de wijze waarop de in hoofdstuk drie genoemde centrale concepten zijn gemeten. Het operationalisatieschema geeft hiervan een overzicht.

Hoofdstuk vijf geeft een casusbeschrijving weer. Hierin wordt antwoord gegeven op een aantal inleidende deelvragen zoals deze in paragraaf 1.2 zijn weergegeven. Onder meer de belangrijkste wet- en regelgeving, betrokken actoren en relevante ontwikkelingen komen aan bod.

In hoofdstuk zes worden de resultaten van dit onderzoek in de vorm van een narratief weergegeven. Waar hoofdstuk vijf zich richt op *beschrijving*, richt dit hoofdstuk zich op *verklaring*. Enerzijds wordt verklaard hoe controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking elkaar beïnvloeden. Anderzijds wordt verklaard op welke wijze deze concepten en de onderlinge relaties van invloed zijn geweest op (de veranderingen in) het systeem van toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven.

In hoofdstuk zeven wordt met behulp van de empirische bevindingen en resultaten uit hoofdstuk vijf en zes een concreet antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Hieruit vloeien vervolgens de aanbevelingen voort.

Hoofdstuk acht zet de resultaten van dit onderzoek neer in de context van de huidige wetenschap en benadrukt de wetenschappelijke bijdrage die dit onderzoek levert. Hierbij worden tevens de kanttekeningen en beperkingen voor dit onderzoek uiteengezet.

## 2. Theoretisch kader

---

Zoals in hoofdstuk één aan bod is gekomen, spelen concepten als controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking de centrale rol in dit onderzoek. In de literatuur worden deze concepten veelal in verband gebracht met complexiteit, complexe besluitvorming of complexe systemen (o.a. Klijn en Van Twist, 2007; Koppenjan, 2003; Teisman en In 't Veld, 1992).

Dit hoofdstuk biedt het theoretisch kader waarmee naar de praktijk gekeken kan worden. Dit betekent dat de in dit hoofdstuk gepresenteerde theorieën in beginsel niet getoetst worden. Ze dienen als instrument om de werkelijkheid te kunnen interpreteren in termen van theoretische concepten met als doel theorievorming.

### 2.1 Complexe systemen

Vaak wordt in de empirie gesproken over 'het systeem' van toezicht en handhaving. Een betere benaming zou 'complex systeem' zijn. Als namelijk gesproken wordt over complexe systemen of processen, wordt bedoeld dat (1) veel actoren betrokken zijn, (2) veel uiteenlopende belangen meespelen, (3) divergerende opvattingen heersen en (4) sprake is van verkokering (Canté, Kastelein, Schulz en Van Twist, 2003).

*“Complexity theory begins (...) by acknowledging the interrelated nature of things as well as emergence, where the whole is experienced as greater than the sum of its parts” (Flood, 1999)*

Om bepaalde stadia van systemen, voor en na de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell, te kunnen analyseren en begrijpen, bieden punctuated equilibria uitkomst. Een belangrijke eigenschap van een complex systeem is namelijk volgens Van Buuren, Gerrits en Teisman (2009) dat deze zich in tijdelijke evenwichten (*punctuated equilibria*) bevinden. Deze tijdelijke evenwichten dragen bij aan de schijnbare stabiliteit van een systeem. Tot op een bepaald punt wordt een systeemverandering tegen gehouden; het systeem houdt zichzelf in stand.

Het kan echter zo zijn dat er dusdanig veel druk of kracht uitgeoefend wordt op een systeem, dat het tijdelijk evenwicht doorbroken wordt en het systeem zich begeeft naar een ander (tijdelijk) evenwicht. Toevallige, onvoorspelbare gebeurtenissen zoals ongelukken, zogeheten *chance events* (Van Buuren, Gerrits en Teisman, 2009; Gerrits, 2012), kunnen er voor zorgen dat het evenwicht doorbroken wordt. Dit zou betekenen dat een ongeluk als Chemie-Pack, voor zover dat als ongeluk aan te merken is, het evenwicht van het controlesysteem verstoord kan hebben.

### 2.1.1 Leiding geven in complexe systemen

Teisman (2005) geeft aan dat er twee benaderingen zijn om met complexe systemen om te gaan (zie ook tabel 2.1). Hij spreekt over de ordezoekende benadering, die uitgaat van regelmaat, en de chaoserkende benadering die uitgaat van toeval. Teisman stelt dat de ordezoekende benadering uitgaat van een begrensde, gekende, gestructureerde en bevredigbare samenleving. Voor de chaoserkende benadering geldt het tegenovergestelde: onbegrensd, ongekend, ongestructureerd en onbevredigbaar.

Teisman (2005) is uitvoerig ingegaan op competenties die leidinggevend, in dit onderzoek overheden, vanuit beide benaderingen (kunnen) toepassen. Kernpunt hierbij is dat leidinggevend zich bewust moeten zijn van hun omgeving, zoals Von Bertalanffy (1968) ook al aankaartte, en op zoek moeten gaan naar ontwikkeling. Onderstaande tabel geeft vijf criteria op basis waarvan geanalyseerd kan worden welke aanpak actoren binnen het BRZO-netwerk hanteren.

Tabel 2.1: competenties leidinggevend

Complexiteit reducerende aanpak		Complexiteit erkennende aanpak
<i>Snel besluit nemen dat anderen uitvoeren</i>	<u>Snelheid</u>	<i>Snelheid maken door te verbinden</i>
<i>Taken verdelen en scheiding aanbrengen</i>	<u>Slim organiseren</u>	<i>Ketens, stromen en processen faciliteren</i>
<i>Verantwoording scheiden en toewijzen</i>	<u>Verantwoording</u>	<i>Partijen ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag</i>
<i>Ambities vastleggen en daaraan vast houden</i>	<u>Consistent gedrag</u>	<i>Gedrag in overeenstemming brengen met context</i>
<i>Eigen doelen benoemen en oplossingen kiezen</i>	<u>Visie</u>	<i>Kennis laten stromen en kwaliteiten combineren</i>

Bron: Teisman, 2005

De wenselijke aanpak varieert per situatie. Een reducerende aanpak kan ongewenst blijken omdat fixatie op eigen beslissingen kan leiden tot consternatie. Een erkennende aanpak, middels het verbinden (governance), zou in een dergelijk geval verstandiger zijn, denk aan het creëren van draagvlak.

Aan de andere kant is het soms noodzakelijk om daadkrachtig en slagvaardig op te treden. Teisman (2005) geeft het voorbeeld van de naoorlogse woningnood; de overheid moest snel handelen om de woningnood binnen afzienbare tijd op te lossen. Een erkennende aanpak zou in dit geval ongewenst

zijn omdat het leggen van verbindingen tijd kost. In het geval van een brand bij Chemie-Pack zou de complexiteitreducerende aanpak dus gewenst zijn gezien de vereiste snelheid.

Waar het uiteindelijk op neerkomt is dat een goede leidinggevende zowel de reducerende aanpak als de erkennende aanpak zou moeten beheersen. Elke situatie is anders en elke situatie vereist een specifieke aanpak. Veelal is een combinatie nodig van beide aanpakken om het sterkste van beide werelden (stabiliteit en ontwikkeling) samen te brengen: *handelen op de grens van orde en chaos* (Teisman, 2005),

### 2.1.2 Zelforganisatie

Naast een leidinggevende die bewust een (complex) systeem probeert te sturen, is het ook mogelijk dat een systeem zichzelf (on)bewust of (on)vrijwillig gaat sturen of leiden. Dit proces wordt in de literatuur zelforganisatie genoemd (o.a. Boons, 2008; Gerrits, 2012; Luhmann, 1984).

*“Self-organization [...] refers to the fact that there is no top-down coordination that leads to the establishment of particular structures, patterns and properties. Instead, they arise from local interactions” (Gerrits, 2012)*

Zelforganisatie kan plaatsvinden wanneer actoren in een (complex) systeem veelvuldig communiceren/interacteren en uiteindelijk gaan samenwerken om een doel te realiseren (Boons, 2008; Gerrits, 2012). Een doel kan zijn om de veiligheid in de industrie te bevorderen en dat private partijen zich hiervoor inzetten, eventueel middels een intern controlesysteem.

Overheden kunnen zelforganisatie versterken of inperken (Duit en Galaz, 2008). Boons (2008) geeft vier mogelijke scenario's die kunnen ontstaan ten aanzien van de invloed vanuit overheden op systemen:

1. *Externe controle*: De overheid organiseert actoren binnen het systeem zelf. Hierdoor is er geen sprake van zelforganisatie;
2. *Zelforganisatie*: De overheid stelt wettelijke kaders, zogeheten *boundary conditions*, waarbinnen actoren zelforganisatie kunnen bewerkstelligen;
3. *Self-governance*: Zelforganisatie komt voort uit onderlinge interacties in een systeem. De overheid speelt hierbij geen rol. Hierbij gaat een zelforganiserend systeem zelf monitoren en waar nodig sanctioneren;

4. *Private Interest Government*: Onder dreiging of druk van regelgeving door de overheid gaan actoren zelforganiseren. Hierbij gaat de zelforganisatie zelf monitoren en waar nodig sanctioneren.

Volgens Comfort (1994) is het succes van een zelforganiserend systeem, bijvoorbeeld een intern controlesysteem, afhankelijk van vier factoren. Ten eerste is het van belang dat er een goed systeem aanwezig is dat ervoor zorgt dat actoren binnen de zelforganisatie gemakkelijk informatie kunnen opslaan en uitwisselen. Ten tweede dienen de actoren de informatie-uitwisseling en interacties intact te houden. Ten derde dienen actoren flexibel te zijn om zo hun gedrag gemakkelijker te kunnen aanpassen aan veranderingen in het gedrag van anderen of andere veranderingen in het systeem. Ten slotte moeten de betrokken actoren eenzelfde doel voor ogen hebben. Dit doel dient als basis voor beslissingen die in/door het systeem genomen worden.

Wanneer deze factoren niet voldoende aanwezig zijn in de zelforganisatie, bestaat het risico dat er onenigheid ontstaat tussen de betrokken actoren. Daarnaast kan het voorkomen dat er wantrouwen ontstaat in het systeem. Uiteindelijk leidt dit tot slechtere prestaties van de zelforganisatie (Comfort, 1994).

## 2.2 Controle en vertrouwen

Vertrouwen is dus blijkbaar belangrijk voor het functioneren van een systeem. Als gekeken wordt naar vertrouwen is het eveneens van belang om controle mee te nemen. Volgens Edelenbos en Eshuis (2011) vertonen deze twee concepten een sterk verband en zijn derhalve geen compleet losstaande begrippen.

### 2.2.1 Controle

Controle verwijst naar het proces van monitoring en regulering (Das & Teng, 2001). Een strategie gericht op controle gaat er van uit dat middels het reguleren en indammen van ontwikkelingen, complexiteit wordt verminderd (Bachmann, 2001; Van Buuren, Gerrits, Teisman, 2009; Nooteboom, 2002). Uitgangspunt van controle is om orde te scheppen in het systeem. Controle is een mechanisme dat kenmerken vertoont van de complexiteit reducerende aanpak van Teisman (2005).

Controle is echter een ruim begrip dat nadere uitleg behoeft. Allereerst zijn er twee objecten van controle (Das en Teng, 1998).

1. *Behaviour control*;
2. *Output control*.

Vanzelfsprekend richt eerstgenoemde zich op het beïnvloeden van het gedrag en tweedegenoomde op de output; het product of de dienst.

Daarnaast zijn er vier verschijningsvormen van controle worden te onderscheiden (Das & Teng, 2001; Eisenhardt, 1985; Ouchi, 1979):

1. *Formele controle*: controle gebaseerd op regels en vastgelegde procedures;
2. *Informele controle*: controle gebaseerd op verschillende vormen van communicatie en regelmatige ontmoeten;
3. *Externe controle*: controle wordt uitgevoerd door de publieke sector;
4. *Interne controle*: controle wordt uitgevoerd door de private sector.

Deze verschillende vormen van controle sluiten elkaar niet per definitie uit. Zo kan externe of interne controle zowel op formele als informele basis geschieden.

### 2.2.2 *Vertrouwen*

Vertrouwen verwijst naar de positieve verwachting dat anderen zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag als zij daartoe de mogelijkheid hebben (Edelenbos en Klijn, 2007). Vertrouwen hangt samen met een mate van onzekerheid (Eshuis, 2006), onzekerheid die voortkomt uit onvolledige informatie of kennis. Vertrouwen wordt gezien als instrument om met deze onzekerheid om te gaan (Das en Teng, 2001).

Vertrouwen heeft volgens Eshuis (2006) drie objecten (zie ook tabel 2.2):

1. *Individueel vertrouwen*: vertrouwen in 'face-to-face' contacten, lange termijn relaties en wederzijdse geloofwaardigheid;
2. *Institutionele arrangementen*: vertrouwen in structuren zoals contracten;
3. *Instituties*: vertrouwen in formele en informele regels. Vertrouwen in instituties berust op hun continuïteit.

De bovengenoemde wetenschappelijke definitie van vertrouwen is niet van toepassing op het vertrouwen in institutionele arrangementen en instituties. Bovengenoemde definitie zegt iets over vertrouwen tussen actoren, waardoor institutionele arrangementen en instituties een andere definitie behoeven: *vertrouwen in institutionele arrangementen en instituties verwijst naar de positieve verwachting dat de arrangementen en instituties doelmatig en doeltreffend zijn.*

Individueel vertrouwen gaat in op het vertrouwen tussen actoren. Vertrouwen tussen actoren kent in de literatuur vier elementen waarop het vertrouwen gebaseerd wordt (Das en Teng, 1998; McAllister, 1995; Nooteboom, 2002):



1. *Competenties*: vertrouwen gebaseerd op ervaring en/of kennis van een trustee.
2. *Intenties*: vertrouwen gebaseerd op de 'good will' of intenties van een trustee. Vertrouwen in intenties reduceert het verwachte opportunisme.
3. *Cognities*: vertrouwen gebaseerd op de cognities van een trustee ('je kent ze'). Dit kan ontstaan als een relatie dusdanig lang bestaat dat je elkaar echt gaat kennen.
4. *Affecties*: vertrouwen in de loyaliteit en empathie jegens een ander ('je mag ze'), voortkomend uit informele relaties. Dit duurt lang om te ontwikkelen.

In de praktijk wordt individueel vertrouwen in competenties of intenties van een trustee altijd gebaseerd op kennis. Derhalve worden in het kader van dit onderzoek de vier elementen teruggebracht naar drie:

1. *Cognitief vertrouwen in de competenties van een trustee;*
2. *Cognitief vertrouwen in de intenties van een trustee;*
3. *Affectief vertrouwen in een trustee.*

Tabel 2.2: vertrouwen

Individueel vertrouwen	Vertrouwen in institutionele arrangementen en instituties
De positieve verwachting dat anderen zich zullen onthouden van opportunistisch gedrag	De verwachting dat de arrangementen en instituties doelmatig en doeltreffend zijn
- <i>Cognitief vertrouwen in competenties</i>	
- <i>Cognitief vertrouwen in intenties</i>	
- <i>Affectief vertrouwen</i>	

Hoewel in de bestuurskundige literatuur nog niet heel veel aandacht is besteed aan de rol van vertrouwen bij complexe besluitvormingsprocessen, hebben verschillende onderzoeken (o.a. Edelenbos en Klijn, 2007; Edelenbos en Klijn, 2012; Edelenbos, Klijn en Steijn, 2011) laten zien dat dit wel degelijk van belang is in governance netwerken. Edelenbos en Klijn (2012) hebben laten zien dat onder deelnemers van Publiek-Private Samenwerkingen ruim 85% aangeeft vertrouwen als waardevol dan wel uitermate waardevol te beschouwen voor het functioneren van het partnerschap.

Een van de argumenten die Klijn (2010) geeft om deze stelling te ondersteunen is dat vertrouwen de transactiekosten vermindert. Dit klinkt logisch, gezien het feit dat vertrouwen een instrument is om met onzekerheid om te gaan. In plaats van kennis te verzamelen om de onzekerheid te verkleinen, wordt vertrouwen gebruikt om hiermee om te gaan, waar minder tijd en geld mee gemoeid is.

Voor wat betreft het effect van vertrouwen geven Edelenbos en Klijn (2012) aan dat dit kan zorgen voor het bewerkstelligen van samenwerking, versterken van samenwerking en/of het versterken van de output van samenwerking. Hieruit is af te leiden dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van governance netwerken en Publiek-Private Samenwerking (Bult-Spiering, 2005; Edelenbos, Klijn en Steijn, 2011).

### 2.2.3 Co-evolutie

Het is al bekend dat controle en vertrouwen een sterke relatie vertonen. Twee verschillende vormen van co-evolutie, zoals het in relatie evolueren van controle en vertrouwen in het vervolg van dit onderzoek wordt genoemd, worden door Edelenbos en Eshuis (2011) benoemd.

*“Different coevolutionary pathways of trust and control exist, [...] different forms of control may enhance or decrease different forms of trust, and vice versa.” (Edelenbos en Eshuis, 2009)*

Ten eerste kan er sprake zijn van *interferential coevolution*. Bij deze vorm van co-evolutie fungeren controle en vertrouwen als substituten van elkaar. Het idee hierachter is dat meer vertrouwen leidt tot minder opportunistisch gedrag, waardoor controle niet of minder noodzakelijk wordt (Gambetta, 1988). Andersom zou een daling in het vertrouwen leiden tot meer opportunisme, waardoor controle noodzakelijker wordt.

Aan de andere kant kan gezegd worden dat controle een teken van wantrouwen is (Goshal en Moran, 1996; Sundaramurthy en Lewis, 2003). Daarbij kan gezegd worden dat hoe meer een actor een ander controleert, hoe minder hij uit hoeft te gaan van vertrouwen. Kortom, deze vorm van co-evolutie stelt dat vertrouwen de noodzaak tot controle weg haalt en controle vertrouwen verjaagt. Volgens Das en Teng (2001) leidt formele controle, bij *interferential coevolution*, tot aantasting van het vertrouwen gebaseerd op intenties en competenties.

Ten tweede kan er sprake zijn van *symbiotic coevolution*. Bij deze vorm van co-evolutie ontwikkelen controle en vertrouwen zich evenredig aan elkaar. Bij deze benadering kan er sprake zijn van synergie en positieve wederzijdse aanpassing tussen controle en vertrouwen (Edelenbos en Eshuis, 2009). Het idee hierachter is dat actoren die elkaar vertrouwen elkaar tijdig voorzien van volledige en correcte informatie (Zand, 1972). Dit faciliteert controle.

Aan de andere kant kan gezegd worden dat wanneer actoren elkaar niet vertrouwen, controle wordt vermeden om kwetsbaarheid van de gecontroleerde te minimaliseren. Als deze vermijding wordt opgemerkt, kan getracht worden controles te intensiveren, hetgeen weer leidt tot extra vermijding.

Volgens Das en Teng (2001) leidt dit tot een neerwaartse spiraal van controle en vertrouwen. Ze stellen dat vertrouwen leidt tot minder weerstand en harmonie in de relatie tussen controleur en de te controleren actor, hetgeen niet verwonderlijk klinkt gezien de eerder genoemde constatering dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor het functioneren van governance netwerken.

Bij symbiotic coevolution leidt controle, volgens Das en Teng (1998), tot een zogenaamd 'track record' van actoren die goed presteren. Derhalve kan het zijn dat actoren het vertrouwen doen toenemen doordat zij hun goede intenties en competenties laten zien. Vertrouwen gebaseerd op reputatie neemt als gevolg toe. Reputatie is iets waar in de BRZO-industrie veel waarde aan gehecht wordt.

Co-evolutie zoals in het vervolg van dit onderzoek gebruikt, gaat niet uit van een gelijktijdige ontwikkeling van controle en vertrouwen. Er is altijd sprake van actie - reactie en het effect wat controle en vertrouwen op elkaar hebben is pas na verloop van tijd merkbaar.

## 2.3 Publiek-Private Samenwerking

De literatuur besteedt al geruime tijd aandacht aan Publiek-Private Samenwerking. Jaren geleden schreven Teisman en In 't Veld (1992) al over samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Publiek-Private Samenwerking werd toen al gezien als dé mogelijkheid om complexe problemen, ook wel *wicked problems*, aan te pakken. Dit idee is blijven hangen en nog steeds ondersteunen meerdere auteurs dit (Klijn en van Twist, 2007). Een van de belangrijkste punten die zij aankaartten, was dat de meerwaarde de meerkosten voor alle betrokken partijen zou moeten overstijgen om tot een succesvolle samenwerking te komen. Dit zou betekenen dat Publiek-Private Samenwerking als instrument zou kunnen dienen om het controlesysteem op BRZO-bedrijven efficiënt in te vullen.

*"Publiek-Private Samenwerking is een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten en/of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld." (Klijn en Teisman, 2000)*

### 2.3.1 Publiek-Private Samenwerking in relatie tot complexiteit en vertrouwen

Publiek-Private Samenwerking is een populair instrument om complexe vraagstukken te behandelen. Volgens Teisman en In 't Veld (1992) is het niet mogelijk om complexe problemen met behulp van verschillende specialistische eenheden op te lossen.

Samenwerking is dan ook vereist, hetgeen naar voren komt in Publiek-Private Samenwerking. Teisman en In 't Veld (1992), maar ook Boonstra (2007), stellen dat het van belang is om, gezien de

verschillen tussen publiek en privaat, het probleem en verschillende verantwoordelijkheden te definiëren. Bij succesvolle samenwerking neemt het vertrouwen toe maar wanneer samenwerking niet lukt, is het mogelijk dat het vertrouwen langdurig wordt verstoord (Teisman en In 't Veld, 1992): vertrouwen komt te voet en gaat te paard.

Het belang van vertrouwen wordt ook door anderen onderkend (o.a. Boonstra, 2007; Bult-Spiering, 2005; Van Montfort, 2008). Vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor Publiek-Private Samenwerking en de afwezigheid hiervan leidt tot het falen van de samenwerking.

### 2.3.2 Uitingsvormen Publiek-Private Samenwerking

Publiek-Private Samenwerking kent verschillende uitingsvormen en bijhorende kenmerken. Net zoals het onderscheid dat Teisman (2005) maakt tussen een complexiteit reducerende en aanvaardende benadering, is een tweedeling te zien in Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen.

Tabel 2.3: Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen

	Contractarrangementen	Partnerschapsarrangementen
<b>Type relatie</b>	<i>Opdrachtgever (publieke partij) en opdrachtnemer (private partij)</i>	<i>Gezamenlijke besluitvorming (zoeken naar verbindingen)</i>
<b>Soort van probleem en specificatie van oplossingen</b>	<i>Publieke partij specificeert probleem en oplossing / product</i>	<i>Publieke en private partij betrokken in gezamenlijk proces van probleem- en oplossing-specificatie</i>
<b>Scope van project</b>	<i>Neiging naar zoeken van heldere scheidingen. Eventuele scopeverbreidingen moeten binnen die afgebakende verantwoordelijkheden vallen</i>	<i>Neiging naar zoeken scopeverbreiding en verbinding elementen</i>
<b>Succesvoorwaarden</b>	<i>Heldere contract- en aanbestedingsregels en duidelijk geformuleerde probleemstelling / projecteisen</i>	<i>Verbinden van ambities en doelen, goede regels voor interactie creëren van commitment en lonende samenwerking</i>
<b>Managementprincipes</b>	<i>Sterk geënt op principes van projectmanagement (doelen specificeren, tijdsplanning organiseren, menskracht organiseren)</i>	<i>Meer geënt op principes van procesmanagement (doelzoeken, verbinden en koppelen van actoren en activiteiten, en verbinden van beslissingen)</i>

<b>Soort van coproductie</b>	<i>Beperkt en vooral voorafgaand aan de aanbesteding. Daarna alleen controle, geen coproductie</i>	<i>Uitgebreid gedurende hele proces. In begin vooral over aard van ambities en zoeken naar verbindingen, later meer coproductie bij gezamenlijk realiseren van ambities</i>
------------------------------	--	---

Bron: Klijn en van Twist (2007)

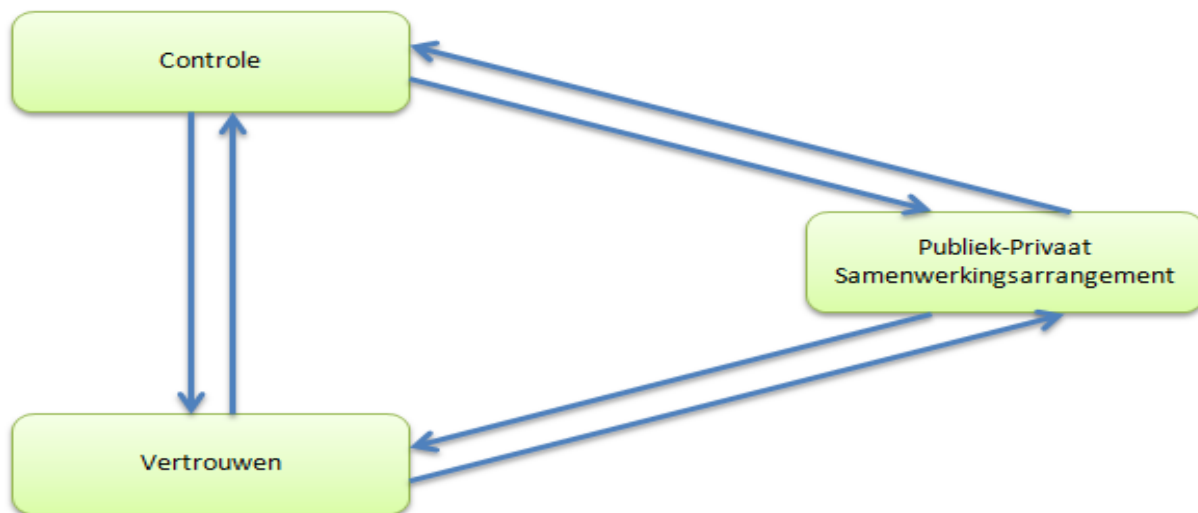
Zowel het contract- als partnerschapsarrangement komen in de praktijk veelvuldig voor bij respectievelijk infrastructurele projecten en gebiedsontwikkelingsprojecten. Volgens Klijn en van Twist (2007) lijkt het partnerschapsarrangement de voorkeur te genieten bij complexe besluitvormingsprocessen. Partnerschapsarrangementen vertonen immers ook kenmerken van de complexiteit aanvaardende benadering van Teisman (2005), waarin het verbinden van actoren (governance) centraal staat. Gezegd kan worden dat binnen het contractarrangement controle een dominante rol speelt waar bij het partnerschapsarrangement vertrouwen een dominante rol speelt.

## 2.4 Conceptueel model

Controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking spelen de centrale rol in dit onderzoek. Uit de hieraan voorafgegane paragrafen blijkt dat een complexiteitsperspectief en aanverwante concepten (punctuated equilibria, zelforganisatie, co-evolutie etc.) houvast bieden voor het in context plaatsen van de drie centrale concepten.

Zo blijkt in het verdere verloop van dit onderzoek dat er in de praktijk over de afgelopen jaren meerdere stadia aangemerkt kunnen worden waarin alle bovengenoemde concepten aan verandering onderhevig zijn geweest. Onderstaand conceptueel model geeft een gesimplificeerd beeld van de te onderzoeken materie, maar hierachter schuilt een breder perspectief.

Figuur 2.4: Conceptueel model



De besproken theorieën laten zien dat het contract- en partnerschapsarrangement een manifestatie dan wel uitingsvorm zijn van respectievelijk complexiteitreducerend en -aanvaardend handelen. Zo staat bij het contractarrangement en complexiteitreducerend handelen het aanbrengen van scheidingen centraal, waar dit bij het partnerschapsarrangement en complexiteitaanvaardend handelen juist om het verbinden gaat.

Deze sterke overeenkomsten leiden ertoe dat deze concepten onomstotelijk met elkaar zijn verbonden en derhalve niet allemaal als losstaande concepten zijn weergegeven in bovenstaand conceptueel model: in het geval men uitgaat van een complexiteit reducerende benadering, is de invulling hiervan ten aanzien van Publiek-Private Samenwerking het contractarrangement. Gaat men uit van een complexiteit erkennende benadering, is het partnerschapsarrangement hiervan de invulling ten aanzien van Publiek-Private Samenwerking.

Voor wat betreft de rol die controle en vertrouwen hierin spelen, zijn twee duidelijk signalen te zien. Ten eerste wordt de beperkte aanwezigheid van coproductie en dominantie van controle genoemd bij het contractarrangement. Ten tweede wordt bij de complexiteit erkennende aanpak gesteld dat partijen elkaar ruimte dienen te geven voor verantwoordelijk gedrag, ofwel erop vertrouwd wordt dat deze partijen zich onthouden van opportunistisch gedrag.

Dit leidt ertoe dat dit onderzoek uitgaat van een samenhang tussen controle, complexiteit reducerend handelen en het contractarrangement (hoewel dit nog getoetst wordt). Hetzelfde geldt voor vertrouwen, complexiteit erkennend handelen en het partnerschapsarrangement.

Een andere relatie die een cruciale rol in dit onderzoek speelt, is die tussen controle en vertrouwen. De theorie laat zien dat deze relatie van groot belang is en verschillende vormen kent. De

verwachting is dat, gezien de verschillende vormen, geen eenduidige relatie aangeduid kan worden tussen controle enerzijds en vertrouwen anderzijds, maar juist meerdere positieve en/of negatieve relaties zoals verondersteld bij complexe systemen.

Uitgaande van de stelling van Teisman (2005) dat men dient te handelen op de grens van orde en chaos (respectievelijk complexiteit reducerend en erkennend), kan de hypothese (voor de maatschappelijke relevantie) gevormd worden dat er een balans tussen controle en vertrouwen aanwezig zou moeten zijn voor een optimale situatie. Als we kijken naar het conceptueel model kan eenzelfde worden gesuggereerd voor de Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen: een combinatie van het contract- en partnerschapsarrangement (respectievelijk scheiden en verbinden) zou de ideale situatie zijn.

Dat de drie centrale concepten in relatie staan tot elkaar blijkt inmiddels duidelijk uit de theorie. Hoe die relaties precies in elkaar zitten en hoe ze wederzijds doorwerken is echter nog niet helemaal duidelijk. Zo bestaat er nog onduidelijkheid over bijvoorbeeld de relaties tussen objecten en elementen van vertrouwen of vormen van controle. Met behulp van een achterliggend complexiteitsperspectief wordt hier (voor de wetenschappelijke relevantie) nadrukkelijk op ingegaan.

## 3. Onderzoeksdesign

---

De crises omtrent Chemie-Pack en Odfjell spelen anno 2013 nog steeds een rol; lopende rechtszaken, media-aandacht en prioritering op de maatschappelijke en politieke agenda. Dit is onder meer te zien in de afgenomen interviews waarin Chemie-Pack en Odfjell veelal als (slechte) voorbeelden van de industrie gebruikt worden. Dit maakt dat het onderwerp nog steeds op sommige punten gevoelig ligt, waardoor het belang van correcte bevindingen enkel toeneemt. Dit hoofdstuk maakt duidelijk hoe dit onderzoek is uitgevoerd en op welke wijze de betrouwbaarheid en validiteit gewaarborgd zijn.

### 3.1 Onderzoeksstrategie

De meest bepalende beslissing die gemaakt wordt voor het ontwerp van een onderzoek is de keuze voor een onderzoeksstrategie (Verschuuren en Doorewaard, 2005). Uit deze beslissing vloeien andere belangrijke beslissingen ten aanzien van de vormgeving van het onderzoek voort.

Het vorige hoofdstuk maakt duidelijk dat dit onderzoek de complexe praktijk in acht neemt. Dit betekent dat een eerste belangrijke keuze voor het onderzoeksdesign al gemaakt is: er is gekozen voor een diepgaand (kwalitatief) onderzoek. Dit kent, naast diepgang, de voordelen van "*detaillering, complexiteit en een sterke onderbouwing met een minimum aan onzekerheid*" (Doorewaard en Verschuuren, 2005: 148).

Een veel gehoord nadeel van kwalitatief onderzoek is de beperkte mogelijkheid tot generalisering. Hoewel dat in beginsel klopt, is dit een relatief groots opgezet onderzoek, waarbij het onderzoeksobject geen organisatie betreft, maar een situatie of proces gericht op een sector vol organisaties. Zoals in hoofdstuk negen uitvoeriger aan bod komt, is het wel degelijk mogelijk om de theorievorming voorzichtig te generaliseren.

Een typische strategie voor diepgaand onderzoek is de casestudy. Het voornaamste argument om voor deze strategie te kiezen is omdat maatwerk vereist is. De BRZO-industrie kent een relatief klein aantal bedrijven (circa 400) en het overheidstoezicht dat plaatsvindt is specifiek voor deze industrie. De case voor dit onderzoek, het onderzoeksobject, is het controlesysteem op BRZO-bedrijven. Dit betekent dus dat Chemie-Pack en Odfjell *niet* als cases zijn meegenomen.

Een andere onderzoeksstrategie, niet geheel losstaand van de casestudy volgens Doorewaard en Verschuuren (2005), is de gefundeerde theoriebenadering. Het vorige hoofdstuk maakte al duidelijk dat de gepresenteerde theorieën in beginsel niet getoetst worden, maar als handvat gebruikt



worden om de werkelijkheid te kunnen begrijpen en classificeren. Het doel hiervan is om als gevolg de onderlinge verbanden tussen concepten te verklaren, hetgeen duidt op theorievormend onderzoek.

De gefundeerde theoriebenadering biedt hiervoor uitkomst: "*Kenmerkend is dat u voortdurend de verschillende zaken die u in de werkelijkheid waarneemt met elkaar en met theoretische uitgangspunten vergelijkt, om te zien vanuit welke gedachte de overeenkomsten en verschillen zijn te duiden of verklaren.*" (Doorewaard en Verschuuren, 151).

## 3.2 Onderzoeksmateriaal

Kwalitatief onderzoek vereist een sterke empirische onderbouwing. Dit betekent dat data veelal afkomstig is uit het veld. Gedetailleerde en volledige informatie vraagt in beginsel om meerdere informatiebronnen. Dit onderzoek raadpleegt er drie, gerangschikt naar invloedrijkheid:

1. Personen;
2. Documenten;
3. Media.

### 3.2.1 Personen

Personen vormen de belangrijkste, primaire, bron van informatie in dit onderzoek. Enerzijds omdat percepties een belangrijke vorm van data zijn, anderzijds omdat personen een zeer grote diversiteit van informatie kunnen verschaffen.

Als personen informatie over zichzelf verschaffen, wordt gesproken van een respondent (Doorewaard en Verschuuren, 2005). Dit is van toepassing als personen percepties weergeven (zoals veelal het geval is als het gaat om vertrouwen). Het kan echter ook zo zijn dat personen situaties of processen schetsen. Dan wordt niet gesproken over een respondent, maar over een informant. Met name toezichthouders die vertellen over hun werkwijze vallen in deze categorie. In het verdere verloop van dit onderzoek wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen respondenten en informanten, maar wordt gemakshalve gerefereerd aan respondenten.

De respondenten zijn vooraf geselecteerd op basis van de betrokkenheid van hun organisatie bij de discussie over controle op BRZO-bedrijven. Met name het programma Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven gaf richting aan de selectie van gesprekspartners, waarbij onder meer ministeries en regionale toezichthouders zijn aangesloten. Daarnaast zijn, gezien de overheersing van publieke partijen in dit programma, extra private partijen meegenomen als gesprekspartners. Hierbij kan gedacht worden aan belangenbehartigers, brancheverenigingen, private inspectiebedrijven enzovoorts. In totaal (vooronderzoek en dit onderzoek) zijn circa 25 gesprekken gevoerd.

Tabel 3.1: Respondenten

Publieke partijen	Private partijen	Overig
DCMR Milieudienst Rijnmond*	Veiligheidsnetwerk*	Hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding*
Gemeente Spijkenisse	Onafhankelijk tankopslagbedrijf	
GroenLinks (Rotterdam)	Privaat inspectiebedrijf	
Inspectie Leefomgeving en Transport	Vereniging voor de Nederlandse Chemische Industrie	
Inspectie Veiligheid en Justitie		
Interprovinciaal Overleg		
Leefbaar Rotterdam (Rotterdam)		
Ministerie van Infrastructuur en Milieu		
Omgevingsdienst Midden-West Brabant		
Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur*		
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond*		
VVD (Rotterdam)		

\*: meerdere gesprekken gevoerd

Ter bescherming van de belangen van respondenten en hun organisaties worden bij citaten uit interviews geen specifieke organisaties genoemd. Hoewel dit de transparantie van het onderzoek niet ten goede komt, is dit voor sommige respondenten een voorwaarde geweest om bepaalde uitspraken te mogen meenemen in het onderzoek. Respondenten stelden zich tijdens interviews zelfreflecterend op, dikwijls resulterend in uitspraken die hun organisaties kunnen schaden. In de argumentatie wordt waar mogelijk wel gerefereerd aan specifieke organisaties.

Zoals in bovenstaande tabel naar voren komt, is met meer publieke dan private actoren gesproken. Dit is een logisch gevolg van de versnippering binnen de publieke sector; systeemverantwoordelijkheid ligt bij het Rijk, uitvoering is gedecentraliseerd en gemeenten en provincies sturen uitvoeringsdiensten aan. De benodigde data moet dus op verschillende plekken gezocht worden. Gezegd kan worden dat er ook veel private partijen zijn. Deze hebben echter geen uiteenlopende belangen en verantwoordelijkheden, en worden door een gering aantal partijen vertegenwoordigd, denk hierbij aan brancheverenigingen. Door deze vertegenwoordigers als gesprekspartner op te nemen wordt een groot deel van de sector ook in dit onderzoek vertegenwoordigd.

In de private sector gaat dit gemakkelijker omdat de branchevereniging VNCI (Vereniging voor de Nederlandse Chemische Industrie) zich actief opstelt om de sector te vertegenwoordigen. Voor de private sector is gekozen om te spreken met een branchevereniging, ondernemersvereniging/veiligheidsnetwerk (belangenbehartiger voor de regio), een onafhankelijk tankopslagbedrijf en een privaat inspectiebedrijf. Deze keuze is gebaseerd op de verscheidenheid aan organisaties, niet alleen qua taakverdeling maar ook schaalniveau. De namen van het veiligheidsnetwerk, tankopslagbedrijf en inspectiebedrijf zijn vertrouwelijk met het oog op hun economische belangen.

### 3.2.2 Documenten

Documenten vormen de secundaire bron van informatie. Over de laatste jaren is een aantal rapporten verschenen over specifieke incidenten of over het algehele systeem van controle op de BRZO-industrie. Met name om informatie te verzamelen over incidenten en oorzaken hiervan bieden documenten uitkomst.

Op basis van inhoudelijke relevantie en publicatiejaar is bepaald in welke mate deze onderzoeken zijn meegenomen. Op basis van deze criteria zijn onderstaande rapporten secundair geanalyseerd op basis van het codeerschema.

- Onderzoeksraad voor Veiligheid: *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk, 5 januari 2011*;
- Onderzoeksraad voor Veiligheid: *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000 – 2012*;
- TNO: *Quick Scan van de veiligheidscultuur bij 14 bedrijven in het Rijnmondgebied*.

Naast bovengenoemde drie documenten zijn er andere publicaties over dit onderwerp. Op basis van de bovengenoemde criteria hebben de volgende rapporten geen centrale, maar ondersteunende rol. Dit houdt in dat ze niet zijn gecodeerd, maar in meer algemene zin zijn meegenomen:

- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid: *Brand Chemie-Pack Moerdijk: een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*;
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven: *Monitor: Naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2011*;
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven: *Resultaten BTO, Belanghebbenden Tevredenheids Onderzoek, BRZO inspectiejaar 2011*;
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur: *Veiligheid bij BRZO-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht*.

### 3.2.3 Media

De tertiaire bron van informatie zijn de media. De incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell trokken veel media-aandacht. Als gevolg heeft de NOS (2013) een rijk dossier 'Chemie en Veiligheid' aan verwante artikelen die betrekking hebben op de industrie.

De rol van media is in dit onderzoek summier doch noemenswaardig. Het biedt hoofdzakelijk algemene kennis en weerspiegelt de maatschappelijke relevantie.

## 3.3 Storingsbronnen

Als het gaat over storingsbronnen gaat het in feite om zaken die de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek in het geding brengen. Zeker als het gaat over een issue waarbij veel partijen met verschillende belangen meespelen is het zaak om een betrouwbaar en valide onderzoek te presenteren. Het verzamelen van kennis uit meerdere bronnen is de eerst genomen stap om dit te bewerkstelligen. Hiermee worden feitelijke onjuistheden voor zover die aanwezig zijn weg gefilterd en worden overige beweringen extra onderbouwd en bevestigd.

De tweede stap is het afnemen en uitwerken van de interviews door meerdere onderzoekers. Bij elk gesprek waren minimaal twee onderzoekers aanwezig. Na afloop van de gesprekken werden gespreksverslagen opgesteld, gecontroleerd door beide onderzoekers en vervolgens ter goedkeuring voorgelegd aan de respondenten. Alle meegenomen data (met uitzondering van documenten en media) in dit onderzoek zijn onderworpen aan dit proces.

Ondanks de genomen stappen bestaat er bij met name kwalitatief onderzoek een risico van subjectiviteit en selectiviteit (van Thiel, 2007). Dit komt hoofdzakelijk voor bij langdurige onderzoeken waarbij onderzoekers veel contact hebben met respondenten, waardoor een onbewuste voorkeur kan ontstaan voor bepaalde personen en/of denkwijzen.

De derde stap is dan ook het analyseren conform het codeerschema. Gezegd kan worden dat er aanzienlijk meer contact is geweest met publieke partijen dan met private partijen, waardoor een voorkeur voor publieke belangen ontstaan zou kunnen zijn. Met behulp van systematische coderingen wordt dit voorkomen omdat volledig teruggegaan wordt naar op papier vastgelegde data (gespreksverslagen). Daarnaast zijn geen relaties opgebouwd ten tijde van het onderzoek. De interactie beperkt zich tot maximaal twee gesprekken.

# 4. Operationalisatie

Hoofdstuk twee illustreert dat de theorie genoeg handvaten aanreikt om de genoemde concepten te concretiseren. In dit hoofdstuk wordt nogmaals uiteengezet in welke vormen deze concepten zich kunnen voordoen met het oog op de af te nemen interviews en de validiteit en betrouwbaarheid. Op basis van het onderstaande operationalisatieschema wordt vervolgens een codeerschema opgesteld (zie bijlage 1).

**Tabel 4.1: operationalisatieschema**

Cluste	Concept	Definiëring	Verschijningsvormen	Indicatoren
<u>Werkwijze</u>	<i>Controle</i>	Het proces van monitoring en regulering	I. Formele controle	Gebaseerd op regels en procedures
			II. Informele controle	Gebaseerd op verschillende vormen van communicatie en regelmatige ontmoetingen
			III. Externe controle	Uitgevoerd door andere domein (publiek vs. privaat)
			Interne controle	Uitgevoerd door zelfde domein (publiek of privaat)
	<i>Vertrouwen</i>	Het verschijnsel dat actoren zich onthouden van opportunistisch gedrag als zij daartoe de mogelijkheid hebben.	I. Cognitief vertrouwen in competenties	Gebaseerd op de kennis van de competenties binnen de organisatie
			II. Cognitief vertrouwen in intenties	Gebaseerd op de kennis van de intenties 'good will' van de organisatie
III. Affectief vertrouwen			Gebaseerd op loyaliteit en empathie jegens de organisatie ('je mag ze')	

Publiek-Private Samenwerking	<i>Contract- arrangement van PPS</i>	Een PPS-arrangement waarbij scheiding tussen elementen centraal staat.	I.	Type relatie	Opdrachtgever en opdrachtnemer
			II.	Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Publieke partij specificeert probleem en oplossing
			III.	Scope van project	Neiging naar zoeken heldere scheidingen (o.a. taken en verantwoording)
			IV.	Soort coproductie	Beperkt (alleen voor aanbesteding), na aanbesteding enkel controle
	<i>Partnerschaps arrangement van PPS</i>	Een PPS-arrangement waarbij verbinding van elementen centraal staat.	I.	Type relatie	Gezamenlijke besluitvorming
			II.	Soort van probleem en specificatie van oplossingen	Gezamenlijk proces van probleem- en oplossingspecificatie
			III.	Scope van project	Neiging naar zoeken verbinding van elementen (o.a. taken en verantwoording)
			IV.	Soort coproductie	Uitgebreid gedurende hele proces

Bovenstaand model is een enigszins ingekorte en in zekere mate bewerkte versie van de theorieën die in hoofdstuk twee over de betreffende concepten zijn weergegeven.

Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen worden op basis van vijf elementen vastgesteld, te weten (1) type relatie, (2) probleem- en oplossingspecificatie, (3) scope, (4) succesvoorwaarden en (5) coproductie. Ook hier bestaat overlap tussen de elementen, op basis van scheiden dan wel verbinden. Het type relatie staat aan de basis van deze overlap: zo wordt bij dit element al gezocht naar verbindingen dan wel scheidingen, waaronder het zoeken naar een gezamenlijke of eenzijdige probleem- en oplossingspecificatie, hetgeen doorwerkt op de scope, succesvoorwaarden en coproductie. De belangrijkste indicator van het Publiek-Privaat Samenwerkingsarrangement is in dit onderzoek dan ook het type relatie in de besluitvorming of uitvoering.

Gezien de sterke overlap tussen complexiteitsbenadering en bijhorende Publiek-Private Samenwerkingsarrangement, is gekozen om de complexiteitsbenadering niet apart in het codeerschema op te nemen. Dit zou voor veel dubbele codes zorgen. Daarnaast is te zien dat veel

codes met betrekking tot Publiek-Private Samenwerking niet bij een concreet element (type relatie, soort probleem/oplossing etc.) kunnen worden ingedeeld. Ook hier is veel overlap in terug te zien (verbinden versus scheiden) waardoor in sommige gevallen is gekozen om een uitspraak als code 2.1 of 2.2 op te nemen en niet dieper. Ter illustratie: het type relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer geeft al de scope van het project, de taakverdeling, aan. Voor uitspraken over Publiek-Private Samenwerking vormt dit geen noemenswaardig probleem.

## 5. Empirische achtergrond

---

In Nederland zijn ruim 400 BRZO-bedrijven gevestigd (LATrb, 2012). Deze bedrijven werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en vormen een risico voor mens en milieu. Op een aantal plekken in Nederland is een hoge concentratie van dergelijke bedrijven te zien, zoals in de regio Rijnmond (Botlek), Midden-West Brabant en Zuid-Limburg (Chemelot).

### 5.1 Twee categorieën BRZO-bedrijven

Binnen het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) zijn twee categorieën te onderscheiden, een lichte en een zware variant. Afhankelijk van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen waarmee gewerkt wordt, wordt een bedrijf in een categorie geplaatst.

Onder de lichte variant vallen PBZO-plichtige bedrijven. Deze bedrijven dienen alle noodzakelijke maatregelen te treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen voor mens en milieu te beperken, een Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO) op te stellen en voor de uitvoering en bepaling van het PBZO een Veiligheidsbeheersysteem (VBS) in te voeren (LATrb, 2012).

Onder de zware categorie vallen VR-plichtige bedrijven. Naast de eisen waaraan PBZO-plichtige bedrijven dienen te voldoen, moeten VR-plichtige bedrijven tevens een Veiligheidsrapport (VR) opstellen waarin zij aantonen dat de preventie en beheersing van zware ongevallen voldoende is. Circa 60-70% van de BRZO-bedrijven in Nederland valt in de zware categorie en is dus VR-plichtig.

BRZO-bedrijven vormen een risico voor de omgeving gezien de hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarmee zij werken. In Nederland worden, om deze risico's in cijfers uit te drukken, speciale rekenmodellen toegepast die door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu worden opgesteld. De risico's worden uitgedrukt in het plaatsgebonden risico en het groepsrisico.

Het plaatsgebonden risico *“is het minimale beschermingsniveau tegen gevaarlijke stoffen voor de inwoners van een bepaald gebied.”* (Rijksoverheid, 2013). Het acceptabele risico dat een inwoner, die een jaar lang op dezelfde plek staat, loopt om te overlijden als gevolg van een ongeluk is in Nederland vastgesteld op één op de miljoen ( $1^{E-6}$ ).

Voor wat betreft het groepsrisico, hetgeen van toepassing is op rampen, geldt bij het overlijden van 10 mensen of meer een risico van  $1^{E-4}$ , bij 100 mensen of meer  $1^{E-6}$  en bij 1000 mensen of meer een risico van  $1^{E-8}$  (Rijkswaterstaat, 2013). Dit betekent dat bij BRZO-bedrijven, die in geval van een ramp veel schade aanrichten, gesproken wordt van risicocontouren. Binnen een bepaalde afstand van bedrijven mogen per definitie geen kwetsbare instellingen geplaatst worden (ziekenhuizen, scholen,



ouderenzorg etc.) maar worden ook beperkingen opgelegd aan andere vormen van ruimtelijke ordening. Het groepsrisico wordt berekend op basis van technische aspecten; de menselijke factor wordt niet meegewogen.

Een belangrijke kanttekening moet bij het groepsrisico's worden geplaatst. Gemeenten mogen, mits verantwoord, afwijken van het groepsrisico. Dit houdt in de praktijk in dat bijvoorbeeld kantoorgebouwen steeds dichter tegen/binnen (de risicocontouren van) BRZO-bedrijven gebouwd (kunnen) worden.

## 5.2 Toezichthouders

Gezien de gevaarstelling van deze bedrijven dienen deze jaarlijks te worden geïnspecteerd door toezichthouders. In 2011 werd 84% van de BRZO-bedrijven geïnspecteerd. Ten eerste controleert de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) op de arbeidsomstandigheden en veiligheid voor het personeel. Ten tweede controleert het bevoegd gezag Rampenbestrijding op onder meer brandveiligheid. Ten derde wordt door het Wabo bevoegd gezag (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) gekeken naar onder meer wonen, milieu en externe veiligheid (DCMR, 2013; LATrb, 2012).

In de praktijk doen het Wabo bevoegd gezag (Provincie of gemeente) en Bevoegd Gezag Rampenbestrijding (gemeenten) dit niet zelf, maar laten dit over aan respectievelijk de in BRZO gespecialiseerde Regionale Uitvoeringsdiensten (BRZO-RUD's) en de Veiligheidsregio's, welke in het verdere verloop van dit onderzoek als toezichthouders worden vermeld.

Zoals hierboven aangegeven is ofwel de Provincie ofwel gemeente het Wabo Bevoegd Gezag. Dit wordt per bedrijf afhankelijk van onder meer de grootte beoordeeld. Circa 45% van de BRZO bedrijven valt op dit moment onder bevoegd gezag van gemeenten, de overige 55% valt onder Provincies (LATrb, 2012).

In bijlage 2 is weergegeven hoe BRZO-inspecties organisatorisch zijn gestructureerd bij de genoemde drie toezichthouders. Een duidelijke scheiding is in de empirie waar te nemen tussen de BRZO-RUD's en Veiligheidsregio's (externe veiligheid) enerzijds en de Inspectie-SZW (interne veiligheid) anderzijds. De nadruk in dit onderzoek ligt op de werkwijze van de BRZO-RUD's en Veiligheidsregio's met het oog op de externe veiligheid.

## 5.3 Wijzigingen in 2013: Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's)

Anno 2013 vindt een belangrijke wijziging plaats in de wijze waarop toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven wordt ingevuld. In 2008 deed de Commissie Mans onderzoek naar de wijze waarop

toezicht werd uitgevoerd. Zij adviseerde dat er in Nederland circa 25 Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) moesten komen om het toezicht op te pakken (ILT, 2013). Het idee hierachter was *“om de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van IenM-regelgeving door de decentrale overheden duurzaam te waarborgen en de fragmentatie in de handhaving tegen te gaan”* (ILT, 2013).

Dit advies werd overgenomen en toenmalig Staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu kondigde aan dat er in Nederland 25 tot 30 RUD's zouden komen. Vijf tot zes van deze geplande RUD's moesten zich specialiseren in BRZO-taken (BRZO-RUD's) indien zich een hoge concentratie BRZO bedrijven in de regio bevond. Toezichthouders zouden worden samengevoegd om deze BRZO-RUD's te kunnen vormen om bedrijven harder en sneller aan te kunnen pakken (RTVRijnmond, 2012). Dit zou volgens plan in 2013 gerealiseerd moeten zijn.

De DCMR Milieudienst Rijnmond is vanaf 1 januari 2013 (op papier) een BRZO-RUD voor de Provincies Zeeland en Zuid-Holland (DCMR, 2013). Naast Zuid-Holland (Havengebied Rotterdam) kent Zeeland namelijk ook een bovengemiddelde concentratie van BRZO bedrijven (Algemene Rekenkamer, 2011). In de praktijk is deze verandering nog steeds gaande, bijvoorbeeld t.a.v. huisvesting.

Naast de DCMR Milieudienst Rijnmond (Zeeland, Zuid-Holland) worden nog een vijftal andere BRZO-RUD's opgericht, voor zover dat nog niet is gebeurd (LATrb, 2013):

- BRZO-RUD Groningen (Groningen, Drenthe, Friesland);
- BRZO-RUD MARN (Overijssel, Gelderland)
- BRZO-RUD Noordzeekanaalgebied (Noord-Holland, Flevoland, Utrecht)
- BRZO-RUD Midden-West Brabant (Noord-Brabant)
- BRZO-RUD Zuid-Limburg (Limburg)

De regio Rotterdam-Rijnmond bleek een voorloper te zijn op het gebied van toezicht en handhaving bij risicobedrijven. Enerzijds was de DCMR officieus al een RUD voordat het advies van de Commissie Mans, waarin zij voorstelde 25 RUD's door te voeren in Nederland (Commissie herziening, 2008), werd overgenomen door toenmalig Staatssecretaris Atsma van Infrastructuur en Milieu. Immers, voorwaarden waaraan de RUD volgens de Commissie aan diende te voldoen zoals financiering door deelnemende overheidsinstanties, waren bij de DCMR al van kracht.

Anderzijds was ook de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (VRR) officieus al een Veiligheidsregio voordat de Wet Veiligheidsregio's in 2010 werd aangenomen (Rijksoverheid, 2013). De taken die werden toebedeeld aan alle Veiligheidsregio's werden al door de VRR uitgevoerd, waaronder het opstellen van rampenbestrijdingsplannen.

Beide organisaties vervullen op het gebied van toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven een toonaangevende rol. De DCMR verleent een ondersteunde rol middels het Landelijk Steunpunt Externe Veiligheid (LSEV) waarin ze gemeenten, Provincies en RUD's adviseert op het gebied van externe veiligheid (DCMR, 2013). Tevens is het via dit steunpunt mogelijk om met de DCMR samen te werken en gebruik te maken van haar expertise op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

De VRR heeft op haar beurt een ondersteunende rol middels het Centrum Industriële Veiligheid (CIV), dat samen met het Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid (NIFV) het samenwerkingsverband Landelijk Expertise Centrum Brandweer en BRZO (LEC) heeft georganiseerd (NIFV, 2013).

*"Iedereen moet doen waar hij/zij het beste in is. Wij hebben verstand van BRZO, in het oosten hebben ze verstand van bosbranden"*

*<<< Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond >>>*

## 5.4 Inspectietraject

De drie genoemde toezichthouders bepalen samen hoe het toezicht per bedrijf ingevuld gaat worden (Arbeidsinspectie, 2011). Hieraan vooraf gaat een bestuurlijk inspectieprogramma, waarin uiteengezet wordt hoe de uitvoering van het BRZO wordt vormgegeven. Daarna wordt door de drie toezichthouders een toezichtmodel (meerjaren-inspectieplan) opgesteld per bedrijf. Vervolgens wordt een inspectie voorbereid, uitgevoerd en ten slotte afgerond. De afronding van de inspectie kan ertoe leiden dat het meerjarenplan bijgesteld wordt omdat tekortkomingen geconstateerd zijn en een vervolgtraject noodzakelijk blijkt.

Deze tekortkomingen kunnen voortkomen uit de hoofdlijnen waarop geïnspecteerd wordt (Arbeidsinspectie, 2011):

1. Zijn de juiste gevaren dan wel risico's onderkend?
2. Zijn de juiste maatregelen getroffen?
3. Worden de maatregelen goed onderhouden?
4. Is er een deugdelijk beheersysteem, waarmee bovenstaande activiteiten zijn geborgd?
5. Voert het bedrijf alles overziend het juiste preventiebeleid?

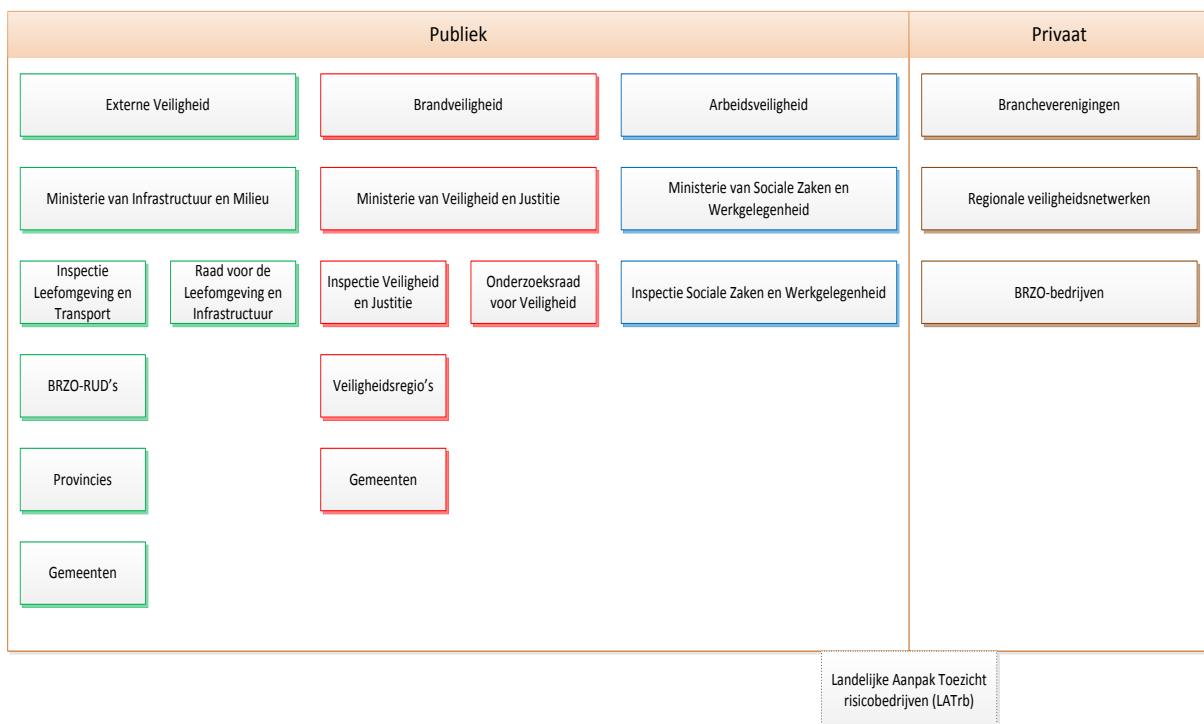
Bij deze hoofdlijnen gelden drie regels. Ten eerste dient het goed op papier te staan (*gedocumenteerd*). Ten tweede dient de wijze van aanpak geschikt te zijn voor de situatie (*geschikt*). Tot slot dient er in de praktijk gewerkt te worden zoals is afgesproken (*geïmplementeerd*). Als een van de onderdelen van het VBS niet in voldoende mate aan (een van de) bovengenoemde aspecten

voldoet, is er sprake van een overtreding. In dat geval zal handhaving optreden om de overtreding ongedaan te maken. Bijlage 3 geeft een beknopt overzicht weer van de VBS-elementen en de wijze waarop deze geborgd moeten worden.

## 5.5 Systeem

Zoals inmiddels duidelijk is geworden spelen veel partijen een rol in deze casus, een van de kenmerken van een complex systeem. Naast talloze publieke actoren zijn ook private actoren nauw betrokken. Figuur 5.1 geeft een overzicht van het BRZO-netwerk.

Figuur 5.1: Netwerk



Vanuit de private sector zijn er veel belangen- en brancheverenigingen betrokken bij het issue omtrent toezicht en handhaving. Zo hebben het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB), de Vereniging voor de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de VNO-NCW tezamen het plan 'Veiligheid Voorop' opgesteld met hierin 10 actiepunten om de veiligheid bij BRZO-bedrijven te bevorderen (VNO-NCW, 2011). Enkele punten gaan in op het continu verbeteren van het Veiligheidsbeheersysteem (VBS) van en de veiligheidscultuur bij bedrijven.

Daarnaast spelen ook de vijf (in de toekomst zes) veiligheidsnetwerken een belangrijke rol bij dit issue. Dit zijn regionale netwerken waar bedrijven zich bij kunnen aansluiten (middels lidmaatschap) om kennis en ervaring uit te wisselen (VNCI, 2013). Door het uitwisselen van *best practices* trachten deze veiligheidsnetwerken een hoger veiligheidsniveau in de regio's na te streven (VNCI, 2013).

Naast bovengenoemde branche- en belangenorganisaties zijn de individuele BRZO-bedrijven eveneens nauw verbonden aan het issue, hoewel ze vertegenwoordigd worden door andere partijen. Zij ondergaan immers de BRZO-inspecties. Bedrijven die vaak genoemd worden, zijn Akzo Nobel, DSM, Shell, Odfjell en Vopak.

Naast het bedrijfsleven zijn ook overheden duidelijk aanwezig. Naast de drie eerder genoemde BRZO-toezichthouders zijn er verscheidene ministeries betrokken wegens de sturing en financiële middelen die zij verlenen.

Ten eerste is het ministerie van Infrastructuur en Milieu betrokken bij toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven. Zij neemt een aanzienlijk belangrijkere positie in als het gaat om BRZO-inspecties dan overige ministeries. De minister van Infrastructuur en Milieu is immers *“eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het BRZO en de regels in het kader van het Europese rechtsbestel. De VROM Inspectie (tegenwoordig Inspectie Leefomgeving en Transport) houdt namens de minister toezicht op de uitvoering door gemeenten en provincies van de bepalingen van de Wet milieubeheer en het BRZO (tweedelijns toezicht).”* (Handhavingsportaal, 2013). Naast de Inspectie Leefomgeving en Transport valt ook de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur onder het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Beiden doen onderzoek naar en monitoren de wijze waarop het toezichtstelsel invulling krijgt.

Ten tweede is het Ministerie van Veiligheid en Justitie betrokken bij crisis- en rampenbestrijding en derhalve verbonden aan de Veiligheidsregio's, waaronder onder andere de geneeskundige hulpverlening en brandweer vallen (Rijksoverheid, 2013). Als gezegd vervult de brandweer niet enkel een rol bij de rampenbestrijding, maar ook bij de preventie.

Ten derde is het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken middels de Inspectie SZW. Deze inspectie controleert de arbeidsomstandigheden bij BRZO-bedrijven. Naar externe veiligheid kijkt deze toezichthouder niet.

Het programma 'Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven' (LATrb) neemt een bijzondere positie in. Dit is een platform waarin bedrijven en overheden samen werken aan een verdere verbetering van het toezicht op BRZO-bedrijven (LATrb, 2013). Naast de talloze publieke instellingen, waaronder verscheidene ministeries en toezichthouders die deel uitmaken van de regiegroep, hebben twee partijen uit de private sector zitting in de regiegroep, te weten de Vereniging van de Nederlandse Chemische Industrie en Akzo Nobel (LATrb, 2013).

De LATrb presenteert zich als een programma waarin bedrijven en overheden samenwerken. De regiegroep bestaat uit 18 organisaties waarvan er twee afkomstig zijn uit het bedrijfsleven en de

overheid derhalve oververtegenwoordigd is. Dit programma expliciteert dat de overheid en het bedrijfsleven zich samen met de problematiek bezig houden.

*"Binnen het programma 'Landelijke aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven' werken overheden en bedrijfsleven aan de verdere verbetering van het toezicht op chemie- en BRZO-bedrijven"*  
*<<< LATrb (2013) >>>*

## 5.6 Financiële indicatie

Gezien de verschillende beleidsdomeinen (IenM, VenJ en SZW) die zich met BRZO-bedrijven bezig houden, komt financiering voor het toezicht eveneens uit meerdere hoeken.

Er is geen duidelijkheid over de exacte kosten die met het toezicht op BRZO-bedrijven gemoeid zijn. Vaak zijn deze taken ondergebracht bij afdelingen die een groter takenpakket hebben. Wel kan een ruime indicatie gegeven worden aan de hand van verscheidene begrotingen.

### 5.6.1 Externe veiligheid

Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu wordt in 2013 circa € 10 miljoen uitgegeven aan externe veiligheid bij inrichtingen en transport. In 2015 gaat dit bedrag omhoog naar circa € 30 miljoen en vanaf 2016 wordt een bedrag van ruim € 60 miljoen besteed aan externe veiligheid (Rijksbegroting 2013, 2013). Circa € 20 miljoen is bestemd voor externe veiligheid bij inrichtingen (bedrijven).

Een deel van dit geld komt via de Provincies terecht bij de BRZO-RUD's. Een indicatie van de begrotingen van deze zes BRZO-RUD's is als volgt, gebaseerd op de laatst bekende begrotingen of bedrijfsplannen (DCMR, 2011; MARN, 2011; OMWB, 2013; RUD Groningen, 2012; RUD NZKG, 2012; RUD Zuid-Limburg, 2015). Let wel: niet alle gelden worden gebruikt voor BRZO-doeleinden, ook de 'normale RUD-taken' worden hieruit bekostigd.

- DCMR: € 56 miljoen
- NZKG: € 38 miljoen
- OMWB: € 28 miljoen
- Groningen: € 15 miljoen
- Zuid-Limburg: € 7,5 miljoen
- MARN: € 4 miljoen

Dit komt op een totaal van bijna € 150 miljoen euro dat jaarlijks omgaat in de BRZO-RUD's. De BRZO-RUD's worden volledig door de betrokken Provincies en gemeenten gefinancierd, waarbij de

Provincie in de regel het grootste deel bijdraagt en de Gedeputeerde als voorzitter van het Algemeen Bestuur van de BRZO-RUD fungeert.

### 5.6.2 Brandveiligheid

Het is niet mogelijk een reële schatting te maken van de kosten die Veiligheidsregio's (brandweer in het bijzonder) maken bij het toezicht op BRZO-bedrijven. Naast het feit dat er circa 25 Veiligheidsregio's in Nederland bestaan, met allemaal een compleet verschillend aantal BRZO-bedrijven in de regio, beslaat het toezicht op BRZO-bedrijven slechts een fractie van de taken.

Om een beeld te krijgen van wat er *ongeveer* in een Veiligheidsregio omgaat wordt de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond als voorbeeld genomen. Let wel: dit is een van de grootste Veiligheidsregio's in Nederland (met name op het gebied van BRZO), waardoor dit bedrag aanzienlijk hoger ligt dan het gemiddelde. De Veiligheidsregio's worden volledig door de gemeenten (dus niet Provincie) gefinancierd.

De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond heeft een begroting van circa € 84 miljoen (VRR, 2013). Hiervan wordt circa € 10 miljoen besteed aan risicobeheersing en rampenbestrijding. Onder risicobeheersing valt het toezicht op BRZO-bedrijven.

### 5.6.3 Arbeidsomstandigheden

De afdeling Major Hazard Control van de Inspectie SZW houdt zich bezig met onder meer BRZO-inspecties. De begroting van deze afdeling ligt rond de € 7 miljoen (ministerie van SZW, 2011).

## 6. Empirische resultaten

---

Gezegd hebbende hoe het systeem vormgegeven is, is nu de belangrijkste vraag op welke wijze controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking hierin terug te zien zijn en hoe ze elkaar beïnvloeden. In dit hoofdstuk staat het governance proces centraal dat in 2006 met het Kabinetsprogramma 'Vernieuwing Toezicht' werd ingezet door het toenmalige Kabinet.

Dit hoofdstuk vertrekt vanuit dit Kabinetsprogramma om vervolgens op chronologische wijze het governance proces met de veranderingen in en relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking uiteen te zetten en te verklaren. Hierin zijn globaal gezien twee stadia in te onderscheiden. Allereerst het stadium voor de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell in 2011/2012, waarbij 2006 als startpunt fungeert. Ten tweede het stadium na de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell. Als tussenstadium of overgangperiode worden de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell in hoofdstuk 6.2 nader uiteengezet.

De relaties tussen en veranderingen in controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking kunnen echter niet enkel met behulp van de overgangperiode verklaard worden. De overgangperiode verklaart de kentering van het systeem, maar voor het uiteenzetten en verklaren van de onderlinge relaties tussen de drie kernconcepten bieden de geleidelijke ontwikkelingen binnen de stadia meer inzicht.

### 6.1 Vertrouwen tot het tegendeel bewezen is (2006 - 2011/2012)

Voor 2011/2012 was Nederland nog niet geconfronteerd met serieuze incidenten of rampen bij BRZO-bedrijven. De Seveso ramp in Italië in 1976 is binnen het BRZO-netwerk uiteraard wel bekend, maar daarbuiten nauwelijks. Er gebeurde eigenlijk niet zo veel binnen de chemische industrie waar bestuurders en samenleving mee geconfronteerd werden.

#### 6.1.1 Kabinetsprogramma 'Vernieuwing Toezicht'

In 2006 kwam het toenmalige Kabinet Balkenende II (CDA, VVD en D66) met het programma 'Vernieuwing Toezicht'. Het programma was gericht op talloze sectoren waarbij sprake was van overheidstoezicht, waaronder de Chemiesector. Met dit Kabinetsprogramma werd een nieuw tijdelijk evenwicht in het controlesysteem ingesteld dat in dit onderzoek als het beginpunt wordt aangemerkt.

Dit tijdelijke evenwicht kenmerkt zich door vertrouwen een centrale rol te geven. Dit beoogde het Kabinet te doen door de externe controle (of zoals zij het noemden: toezichtlast) met 25% te verminderen en bedrijven een grotere mate van eigen verantwoordelijk te schenken met betrekking



tot het naleven van de wet- en regelgeving. De controle op de industrie moest effectiever en efficiënter.

*"Inspecteurs beginnen met vertrouwen dat we [bedrijven] ons aan de regels willen houden.  
Bedrijfsprocessen met grote risico's worden intensiever gecontroleerd dan vroeger en processen met  
weinig risico's juist minder"  
<<< Ministerie van BZK, 2008: 3 >>>*

Het idee achter dit programma was dat bedrijven niet lastig gevallen mochten worden met controles en dat ze zelf in staat waren om de veiligheid te waarborgen. Controle werd al met al als een last gezien. Niet alleen door het bedrijfsleven, maar ook door bestuurders. Bestuurders hadden klaarblijkelijk een hoge mate van individueel vertrouwen in het bedrijfsleven en reduceerden als gevolg de mate van controle; interferentiële co-evolutie.

*"Het Kabinetsprogramma Vernieuwing Toezicht is gericht op verlaging van de toezichtlast en  
verhoging van de effectiviteit en efficiëntie van de toezichtstaken (milieu, veiligheid, arbo etc.) van de  
overheid"  
<<< Vernieuwing Toezicht, 2006 >>>*

Een belangrijk instrument om de controle te verminderen was om de externe controle aan te passen aan de ISO-14001 certificaten. Deze certificaten dienden als borging voor de naleving. In de praktijk betekende dit dat indien een ISO-14001 certificaat aanwezig was, toezichthouders bepaalde onderdelen niet nogmaals hoefden te controleren.

### *6.1.2 Toezichthouders als loyale ambtenaren*

Toezichthouders namen het beleid zoals in het Kabinetsprogramma over en verminderden de formele externe controles. Daarbij werd tevens de wens vanuit het bedrijfsleven, dat de nadruk meer op systeemgerichte controle moest komen te liggen waarbij enerzijds gekeken werd naar systemen, processen en methoden en anderzijds naar output, overgenomen door de toezichthouders. De formele externe controle werd als gevolg hoofdzakelijk gericht op output: 'output controle'.

Deze output controle strookt met de doelvoorschriften op basis waarvan toezichthouders controleren. Bedrijven zijn voor een groot deel vrij om zelf te bepalen welke methoden zij gebruiken om aan deze doelvoorschriften te voldoen. Bedrijven genieten hiermee dus, zoals het Kabinetsprogramma beoogt, een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. Overigens dienen de toezichthouders wel hun goedkeuring te verlenen over de door het bedrijf ingezette methoden.

Naast de output controle kenmerkt de externe controle zich in dit stadium door een mate van coulance. Het controlerende optreden van de toezichthouders was volgens de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011) niet daadkrachtig genoeg. Deze coulance uitte zich in een beperkte mate van formele externe controle, met name op het gebied van regulering.

Toezichthouders vertrouwden op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven waardoor tekortkomingen niet altijd leidden tot sanctionering. Zo was het lang niet altijd vanzelfsprekend dat een handhavingstraject werd ingesteld naar aanleiding van tekortkomingen. Tekortkomingen werden geconstateerd en gerapporteerd en bij een volgende inspectie, een jaar later, werd dat opnieuw bekeken.

Deze werkwijze duidt op een complexiteiterkende aanpak. Bij deze aanpak geldt immers dat partijen ruimte gegeven wordt voor verantwoordelijk gedrag. Daarnaast duidt het vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid op een hoge mate van onzekerheid en ongekendheid.

*"Hierin ziet de Raad een te coulante houding waar veel tijd mee gemoeid was en die naar oordeel van de Raad niet passend was in het geval van risicovolle ondernemingen."*

*<<< Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2011: 80 >>>*

De Onderzoeksraad stelt zelfs dat er "*geen mentaliteit was om effectief in te grijpen*" (2011: 80). Ook ontstond er geen realistisch beeld van de veiligheidssituatie bij sommige bedrijven omdat formele externe controles vooraf werden aangekondigd. Onwelwillende bedrijven konden zich hier dus op aanpassen, hetgeen ook bleek te gebeuren zoals in de volgende paragraaf blijkt. Volgens een onafhankelijk tankopslagbedrijf is het zo dat zij een paar weken per jaar reserveert voor controles en dat toezichthouders zich hierop kunnen intekenen.

Een daling in de formele externe controle betekent dat de mate van onzekerheid en ongekendheid groeit. Vertrouwen werd in deze periode duidelijk gebruikt als instrument waarmee toezichthouders om konden gaan met deze onzekerheid. Een voorbeeld van vertrouwen als instrument om met onzekerheid om te gaan is het vertrouwen in institutionele arrangementen, ofwel ISO certificaten.

Het internationaal onderkende ISO-14001 certificaat geeft aan waar een goed milieumanagementsysteem aan moet voldoen. In de praktijk gaf dit certificaat een garantie af aan de toezichthouders dat het milieumanagementsysteem al gecontroleerd was door een andere (private) instelling en aan de wettelijke normen voldeed. Als gevolg werd de formele externe controle hierop aangepast; ofwel een vermindering van de formele externe controle ofwel een verplaatsing van formele externe controle naar andere onderdelen. Met het oog op een efficiënte invulling van

toezicht en het Kabinetsprogramma, achtten toezichthouders dubbel controleren niet wenselijk. Toezichthouders vertrouwden er op dat de certificaten de realiteit weergaven.

*"Dit is gecertificeerd dus het zal wel goed zijn."*

*<<< Toezichthouder >>>*

Naast het vertrouwen in institutionele arrangementen werd ook cognitief vertrouwen in de competenties en intenties van bedrijven gebruikt als instrument om met onzekerheid om te gaan. Doordat formele externe controle werd verminderd hadden toezichthouders een kleinere cognitieve basis voor het cognitief vertrouwen. Met andere woorden; toezichthouders hadden minder kennis van een bedrijf waarop zij hun verwachtingen konden baseren.

De enige zekerheid die toezichthouders hadden kwam voort uit de kennis die zij zelf tijdens de formele externe controles vergaarden. Daarbij werden ook de ISO certificaten gebruikt als cognitief element, hoewel gezegd kan worden dat data van derden niet per definitie als zekerheid kan worden aangemerkt omdat hier het concept vertrouwen leidend is.

Ondanks dat deze vertrouwensbenadering door het toenmalige Kabinet werd geïntroduceerd, was het voor toezichthouders niet vanzelfsprekend dat er een grote mate van cognitief vertrouwen heerste in de competenties en intenties van bedrijven. Dit varieerde per individueel bedrijf en het hierbij horende track record (ofwel reputatie). Toezichthouders keken in ieder geval een stuk kritischer naar bedrijven dan bestuurders, met name op het gebied van cognitief vertrouwen in de intenties.

Zaken doen wordt volgens een toezichthouder, in ieder geval door sommige bedrijven, namelijk belangrijker geacht dan presteren op het gebied van veiligheid. Daarnaast lijkt onderstaande uitspraak ook een gebrek aan vertrouwen in de zelfregulering binnen de industrie te duiden; het is niet in het voordeel van bedrijven om elkaar aan te spreken op wangedrag.

*"Het bedrijfsleven weet zelf heel goed welke bedrijven minder goed presteren dan andere op het gebied van veiligheid. Ze doen er echter nog steeds zaken mee."*

*<<< Toezichthouder >>>*

Niet alle slecht presterende bedrijven presteerden intentioneel slecht op het gebied van veiligheid. Veelal lag dit ook ten grondslag aan het gebrekkige competentieniveau bij deze bedrijven. Zo stelt een wetenschappelijk expert dat weliswaar een deel van de bedrijven niet de intentie heeft om een

veilige omgeving na te streven, maar dat een onveilige situatie volgens hem veelal voortkomt uit de beperkte aanwezige competenties. Het zijn vaak (niet altijd) de kleinere bedrijven die een relatief laag competentieniveau hebben. Dit betekent overigens niet dat grote bedrijven niet in de fout kunnen gaan, zoals Odfjell illustreert. Wel betekent dit dat het cognitief vertrouwen in competenties in kleinere bedrijven lager was dan in grotere bedrijven.

Er is een duidelijk onderscheid waar te nemen tussen de mate van cognitief vertrouwen van bestuurders enerzijds en de mate van cognitief vertrouwen van toezichthouders anderzijds. Desalniettemin volgden toezichthouders als loyale ambtenaren het beleid van het toenmalige Kabinet en schonken de bedrijven een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid.

### *6.1.3 Het controlesysteem kent kwetsbaarheden, toezichthouders passen zich aan*

Na verloop van tijd werd het voor de toezichthouders echter duidelijk dat het controlesysteem een aantal essentiële kwetsbaarheden vertoonde waardoor toezichthouders zich genoodzaakt voelden zich, waar mogelijk, aan te passen aan deze context. Er zijn drie kwetsbaarheden aan te duiden:

1. Ineffectieve instituties;
2. Versnipperde publieke verantwoordelijkheidsverdeling;
3. Verminderde greep op het systeem.

#### *Ineffectieve instituties*

Toezichthouders zijn logischerwijs gebonden aan instituties. In het bijzonder de instituties betreffende het reguleringsinstrumentarium van toezichthouders (formeel het Bevoegd Gezag) is essentieel. Het Bevoegd Gezag kent bestuursrechtelijke maatregelen en strafrechtelijke maatregelen. Het eerste type maatregelen is voor dit onderzoek het meest relevant. De bestuursrechtelijke maatregelen zijn (1) dwangsommen, (2) bestuursdwang en (3) intrekking van de vergunning (DCMR, 2013).

Dit reguleringsinstrumentarium was volgens toezichthouders niet doeltreffend. Ten eerste waren dwangsommen gebonden aan een wettelijk maximum van naar verluidt € 20.000. De hoogte van de dwangsom werd bepaald op basis van de omzet van het bedrijf en de ernst van de overtreding. Deze dwangsommen waren, met name voor grote bedrijven, niet indrukwekkend. Zo werden dwangsommen van € 20.000 gegeven aan een bedrijf dat jaarlijks miljoenen aan omzet draait.

Ten tweede werden bestuursdwang (stillegging) en de intrekking van een vergunning al vrijwel niet meer toegepast. Redenen die toezichthouders en een wetenschappelijk expert hiervoor geven zijn de beperkte capaciteit om (een deel van) het bedrijf over te nemen, hetgeen gebeurt als een toezichthouder overgaat tot bestuursdwang en de angst voor juridische conflicten.

In het verleden hebben toezichthouders schadeclaims moeten betalen omdat achteraf bleek dat zij volgens de Raad van State niet over hadden mogen gaan tot stillegging. De grondslag voor bestuursdwang is namelijk acuut gevaar. Over de invulling over wat acuut gevaar precies is bestaan meningsverschillen tussen bedrijven en toezichthouders (en de Raad van State). Zo geeft een wetenschappelijk expert aan dat de toezichthouder een lekkende tank kan opvatten als acuut gevaar, terwijl de Raad van State deze definitie niet ondersteunt op basis van vroegere jurisprudentie. Zij stelt dat er pas sprake is van acuut gevaar als de lekkende substantie bijvoorbeeld in brand vliegt.

De toezichthouders voelden zich als gevolg van de ineffectieve instituties beperkt in de regulering. Het ontbreekt volgens hen aan passende instituties om daadkrachtig op te kunnen treden. Toezichthouders blijken geen vertrouwen te hebben in de huidige reguleringsinstrumenten.

*"De [toezichthouder] ervaart [...] dat de handhaving erg stroperig verloopt. Indien de [toezichthouder] een handhavend traject inzet, moet dit juridisch grondig uitgezocht worden, hetgeen tijd kost. Daarnaast heeft het bedrijf [...] de financiële middelen om hier tegen in te gaan."*  
<<< Toezichthouder >>>

Het gebrek aan vertrouwen in de instituties heeft ertoe geleid dat toezichthouders gingen zoeken naar andere manieren om formele externe controle uit te oefenen. Het door de Onderzoeksraad genoemde onderhandelingsstoezicht (2013) is hiervan een uitingvorm. Hiermee doelt de Onderzoeksraad er op dat er geen strikte regulering was, maar dat de voorkeur werd gegeven aan overleg tussen toezichthouder en bedrijf.

*"Het wordt hierdoor lastiger om kritisch, met afstand van het bedrijf te inspecteren en handhaven"*  
<<< Onderzoeksraad voor Veiligheid, 2013 >>>

Hoewel de betreffende toezichthouder, de DCMR, zich niet kan vinden in de term 'onderhandelingsstoezicht', stelt zij dat deze werkwijze, welke een sterk informeel karakter kent gezien de overleg- en onderhandelstructuur, er op gericht was om meer resultaat te boeken ten aanzien van een verbeterde veiligheidssituatie. De DCMR gaf aan dat zij de voorkeur gaf aan het in overleg treden met het bedrijf om het bedrijf te bewegen tot een investering van € 500.000,- in plaats van een dwangsom van € 20.000,- op te leggen.

Het nadelige gevolg van deze vorm van informele externe controle is dat een relatie ontstond tussen toezichthouder en bedrijf, waardoor volgens de Onderzoeksraad (2013) de objectiviteit van toezichthouders in het geding kwam. Er was sprake van affectief vertrouwen waardoor regulering

(controle) tekort schoot. Affectief vertrouwen werkte als een soort storingsbron voor formele externe controle.

### *Versnipperde publieke verantwoordelijkheidsverdeling*

Een tweede kwetsbaarheid in het controlesysteem voor BRZO-bedrijven is de versnipperde verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, met name de scheiding tussen Bevoegd Gezag en uitvoeringsdienst (toezichthouders). Het optreden van toezichthouders wordt door deze versnippering bemoeilijkt.

Want ondanks dat de BRZO-RUD's en Veiligheidsregio's als zijnde toezichthouders de formele externe controle uitvoerden, was dit formeel overgelaten aan de gemeente dan wel Provincie (met uitzondering van de taken uitgevoerd door de Inspectie SZW). Formeel gezien is het dan ook het bevoegd gezag dat een beslissing neemt.

De uitvoeringsdiensten hebben hierin 'slechts' een adviserende rol (RLI, 2013). Ook uit gesprekken met toezichthouders blijkt dat het bevoegd gezag nog altijd het laatste woord heeft over het al dan niet afgeven van een vergunning of het starten van een handhavingstraject. Toch blijkt in de praktijk, met name bij politici, de perceptie te heersen dat toezichthouders verantwoordelijk zijn.

Een risico dat volgens toezichthouders door deze constructie ontstaat is dat bestuurders meer belangen meenemen dan toezichthouders. Waar toezichthouders enkel kijken naar veiligheid, kijken bestuurders ook naar economische omstandigheden, waaronder werkgelegenheid. Een vooropstaande intentie om primair naar veiligheid te kijken is er volgens toezichthouders bij bestuurders niet altijd; dit kenmerkt een gebrek aan vertrouwen van toezichthouders in de intenties van bestuurders. Dit kán op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zorgen voor een ander perspectief dan een (uitvoerende) toezichthouder zou hebben.

*"Als de wethouder van gemeente X toevallig het golfmaatje van de directeur van bedrijf Y is, dan kan dit van invloed zijn op vergunningverlening, toezicht en handhaving."*

*<<< Toezichthouder >>>*

Dat de versnippering als kwetsbaarheid in het systeem wordt aangemerkt door toezichthouders, en overigens ook door de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2013), hangt samen met het eerder besproken verschil tussen bestuurders en toezichthouders in de mate van cognitief vertrouwen in competenties en intenties van bedrijven. Hoewel bestuurders hun pijlen richtten op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, wisten toezichthouders dat sommige bedrijven deze

verantwoordelijkheid niet aan konden. Zo waren toezichthouders bijvoorbeeld bekend met het gebrekkige veiligheidsniveau bij Odfjell.

#### *Verminderde greep op het systeem*

De reden dat toezichthouders niet daadkrachtig ingrepen was doordat ze hun greep op het systeem aan het verliezen waren. Zoals hierboven besproken werd externe controle verminderd, kregen bedrijven een hoge mate van eigen verantwoordelijkheid en bleken instituties niet doeltreffend te zijn.

Toezichthouders beseften dat zij beperkt waren in hun handelen en dat er maatregelen noodzakelijk waren om de beperkte externe controle te compenseren. Hier deed Publiek-Private Samenwerking voor het eerst zijn intrede in de vorm van het opzetten van regionale veiligheidsnetwerken; private organisaties die fungeren als platform waarmee leden kennis met elkaar kunnen uitwisselen.

Een concreet voorbeeld van deze kennisuitwisseling uit zich in het voorval waarbij een bedrijf, een lid van het betreffende veiligheidsnetwerk, 's-nachts onaangekondigd werd gecontroleerd en de toezichthouder een deel van het bedrijf had stilgelegd.

*"Hierna hebben we een selecte groep bedrijven uitgenodigd, samen met de directeur van [...] om het voorval te bespreken met als doel dat andere bedrijven hiervan konden leren"*

*<<< Veiligheidsnetwerk >>>*

Deltalinqs University, om een voorbeeld van een regionaal veiligheidsnetwerk te nemen, ontstond in 2009 onder druk van de toezichthouders in de regio Rotterdam-Rijnmond. De taak van Deltalinqs University was en is om leden nieuwe inzichten, kennis en ervaring te laten delen. Hieruit blijkt een (verkapte) vorm van informele interne controle; verkapt omdat er geen sprake is van regulering. Deelname geschiedt op vrijwilligheid maar is bedoeld om de veiligheid in de regio te bevorderen.

Interne controle kan gezien worden als een vorm van zelforganisatie en de wijze waarop deze zelforganisatie in 2009 ontstond zegt veel over welke vorm dat dan precies is. Een duidelijke inmening van de overheid tot de bewerkstelling van de zelforganisatie duidt op Private Interest Government. Desondank is er geen sprake van daadwerkelijke (formele) interne controle in de zin dat er sprake is van regulering. Bedrijven weten van elkaar wie goed scoort op veiligheid en wie niet maar hier werd verder niet op geacteerd.

Hoewel de interactie tussen publieke partijen en regionale veiligheidsnetwerken beperkt is, is deze wel degelijk aanwezig. Circa vier keer per jaar treden de regionale veiligheidsnetwerken in overleg met de regionale toezichthouders (in ieder geval de BRZO-RUD) om de stand van zaken te bespreken.

Dit soort gesprekken wordt door een regionaal veiligheidsnetwerk ook wel omschreven als een 'met de benen op tafel gesprek' waarin alles gezegd kan worden zonder angst dat dit naar buiten komt. Dit betekent ook dat er geen concreet voorbeeld gegeven wordt over wat er precies besproken wordt. Wel geeft dit aan dat deze vorm van Publiek-Private Samenwerking een zeer informeel karakter kent met beperkte interacties tussen het publieke en private domein. Ieder gaat in feite zijn of haar eigen weg en eens in de zo veel tijd wordt besproken wat ze gaandeweg tegenkomen. Coproductie is hierin dus slechts beperkt terug te zien; dit kenmerkt het contractarrangement van Publiek-Private Samenwerking.

Een voorbeeld over het nut van deze samenwerking kan wel gegeven worden. Zo constateerde een toezichthouder dat veel bedrijven in de winter niet genoeg maatregelen hadden genomen om bevriezing van buisleidingen tegen te gaan. Via het betreffende veiligheidsnetwerk werd de rest van de regio hiervoor gewaarschuwd.

In ongeveer dezelfde periode als het ontstaan van de regionale veiligheidsnetwerken ontstond de voorloper van wat later de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven (LATrb) zou worden, het programma Vernieuwing Toezicht Chemie (VT Chemie). De VNCI heeft dit programma tezamen met een aantal overheden opgesteld om de werkwijze omtrent ongevallenmeldingen op papier te zetten. In 2011 zou VT Chemie fuseren met de LAT BRZO om de LATrb te vormen.

In paragraaf 6.3 blijkt dat deze voorloper uiteindelijk eveneens zou bijdragen aan het verstevigen van de greep van toezichthouders op de industrie.

#### *6.1.4 Terugkoppeling*

Om controle (toezicht) te definiëren in termen van 'last' was een krachtig signaal van bestuurders. Hiermee stelden bestuurders dat controle, ten minste voor een deel, overbodig was en dus verminderd moest worden. Hiervoor zetten zij vertrouwen in als instrument om op de onzekerheid die een vermindering in controle met zich mee bracht, in te spelen. Hiermee wordt een interferentiële co-evolutionaire relatie tussen controle en vertrouwen geïmpliceerd; vertrouwen wordt als instrument gebruikt om controle deels te vervangen.

Vanuit het oogpunt van bestuurders is deze relatie verklaarbaar. Bestuurders streven een effectieve en efficiënte overheid na. Zeker een rechts georiënteerd Kabinet (CDA, VVD, D66) is traditiegetrouw voorstander van een terugtrekkende overheid. Daarnaast is het ook vanuit rationeel oogpunt een



logische keuze; als zich geen serieuze incidenten voordoen in de industrie kan je als bestuurder het geld wellicht beter elders spenderen omdat het bedrijfsleven de veiligheid onder controle lijkt te hebben. Daarnaast is het ook vanuit economisch perspectief voordelig voor bedrijven om minder tijd en geld aan externe controles te hoeven spenderen.

Bij toezichthouders werd het Kabinetsprogramma met enige terughoudendheid ontvangen. Hoewel zij van mening waren dat een groot deel van de bedrijven geen verhoogd risico vormde, waren zij zich er van bewust dat dit niet gold voor een kleine groep bedrijven. Het cognitief vertrouwen van toezichthouders in de competenties en intenties van bedrijven was niet zo sterk als dat van bestuurders en varieerde per bedrijf.

Toezichthouders konden niet anders dan conform het Kabinetsprogramma overgaan tot een werkwijze gebaseerd op vertrouwen. Dit bracht een hogere mate van onzekerheid met zich mee voor de toezichthouders, die als gevolg minder kennis hadden van en zicht hadden op BRZO-bedrijven. De cognitieve basis van vertrouwen werd door de verminderde controle beperkt.

Een hoge mate van onzekerheid over de situatie bij BRZO-bedrijven werd niet altijd positief ontvangen door de toezichthouders. In die zin kan zelfs gezegd worden (en het kan niet genoeg benadrukt worden dat dit geldt voor slechts een klein deel van de industrie) dat de vermindering van controle bij toezichthouders niet heeft geleid tot een hogere mate van vertrouwen. In plaats van dat vertrouwen werd gebruikt om met onzekerheid om te gaan, leek deze onzekerheid eerder argwaan te wekken bij toezichthouders.

Vanuit het oogpunt van een toezichthouder is deze relatie tussen controle en vertrouwen eveneens verklaarbaar. Toezichthouders moesten volgens het Kabinetsprogramma selectiever in hun controles zijn; ze moesten zich richten op de grotere risico's. Maar als de cognitieve basis van vertrouwen dunner wordt, hoe kan een toezichthouder dan goede en betrouwbare risicoanalyses maken en hun controles hierop afstemmen?

Het zicht van de toezichthouders op de industrie nam als gevolg van de toenemende onzekerheid en ongekendheid af. In combinatie met een sterk gebrek aan vertrouwen in instituties reageerden toezichthouders hier op twee manieren op.

Allereerst werd onderhandelingsstoezicht geïntroduceerd om bedrijven waarvan de toezichthouders concludeerden dat zij de eigen verantwoordelijkheid niet aankonden en instituties niet afdoende bleken om te interveniëren, te bewegen tot verbeteringen op het gebied van veiligheid. Hierin is een proces te zien waarin vormen van controle en vertrouwen elkaar veelvuldig wederzijds beïnvloeden.

De afname van externe controle leidt tot een grotere mate van onzekerheid. Om met deze onzekerheid om te gaan wordt cognitief vertrouwen en vertrouwen in institutionele arrangementen als instrument ingezet. Deze onzekerheid beperkt de cognitieve basis van cognitief vertrouwen echter, waardoor het vertrouwen bij toezichthouders eerder afneemt dan toeneemt.

Vervolgens doen zich twee gevolgen voor. Ten eerste leidt bovenstaande tezamen met het gebrek aan vertrouwen in instituties van toezichthouders tot informele interne controle; onderhandelingstoezicht. Ten tweede leidt bovenstaande tot het afdwingen van een zelforganisatie (Private Interest Government) in de vorm van veiligheidsnetwerken tot een Publiek-Private Samenwerking in de vorm van het contractarrangement.

Hieruit blijkt dat controle en vertrouwen elkaar meermaals wederzijds opeenvolgend hebben beïnvloed. Vanuit het oogpunt van bestuurders vertoont de (beoogde) co-evolutionaire relatie een interferentieel karakter, waar dit bij toezichthouders een variërende relatie is per individueel bedrijf, en dus ook symbiotische co-evolutie mogelijk is.

Dit onderscheid is mogelijk te verklaren door het verschil in intenties tussen bestuurders en toezichthouders. Bestuurders kijken naar economie en veiligheid. Vanuit economisch perspectief is vertrouwen een aantrekkelijk instrument omdat dit goedkoper is en controle duurder is. Toezichthouders kijken enkel naar veiligheid en veiligheid waarborgen gaat middels monitoring and regulering (controle) en in beginsel niet via vertrouwen. Wel kan vertrouwen ontstaan als uit controle blijkt dat bedrijven het vertrouwen waardig zijn.

## 6.2 Incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell

In 2011 en 2012 bleek dat er in ieder geval twee bedrijven waren die het vertrouwen niet verdienden; Chemie-Pack en Odfjell. In 2011 en 2012 vulden de brand bij Chemie-Pack en de vele incidenten bij Odfjell structureel de media.

De toezichthouders kregen er van langs: "*Hard oordeel van Onderzoeksraad*" (NOS, 2011) en "*Hard oordeel over toezicht Odfjell*" (NOS, 2013). Zowel het optreden van de overheid als het bedrijfsleven werd ter discussie gesteld. Deze incidenten hebben hun impact gehad op het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zo kwam de mentaliteit van vertrouwen tot het tegendeel bewezen is flink onder vuur te liggen en zou uiteindelijk kenteren.

Deze incidenten hebben voor beweging in het controlesysteem voor BRZO-bedrijven gezorgd. In de volgende paragraaf wordt duidelijk om welke bewegingen dit precies gaat. Om te begrijpen welke

impact deze incidenten hebben gehad, en hoe dit zich verhoudt tot controle en vertrouwen, is het van belang in kaart te brengen wat er precies gebeurde bij deze bedrijven.

### 6.2.1 *Wat gebeurde er bij Chemie-Pack en Odfjell?*

De incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell waren niet te wijten aan één tekortkoming. Een Veiligheidsbeheersysteem, waarmee bedrijven maatregelen treffen om hun bedrijfsprocessen veilig te laten verlopen, is erop gericht om fouten op te vangen en te corrigeren. Een incident zoals bij Chemie-Pack duidt op een groot aantal tekortkomingen die tezamen hebben gezorgd voor escalatie. Hieronder volgt een aantal van deze tekortkomingen (OVV, 2011):

- 1) Chemie-Pack hield zich niet aan de vergunning. Zo werd in strijd met de vergunning onder meer met open vuur gewerkt;
- 2) Het personeel was niet geïnstrueerd over hoe te handelen bij incidenten. Zo is na de brand de pomp - waar de brand ontstond - niet stopgezet;
- 3) Honderden containers met brandbare vloeistoffen (IBC's) stonden op niet toegestane plaatsen. Een door het bedrijf aangetrokken adviseur heeft hiervoor gewaarschuwd. Het bedrijf heeft deze waarschuwing niet opgepakt.

Deze tekortkomingen hebben ertoe geleid dat er bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 brand uitbrak. De brandweer besloot om de brand gecontroleerd uit te laten branden. Het gevolg was dat er aanzienlijke materiële schade en schade aan het milieu werd toegebracht.

Al met al was de beheersing van risico's volgens de Onderzoeksraad niet van het niveau dat verwacht mag worden van een BRZO-bedrijf. Ook de overheid schoot tekort in de externe controle. In de vorige paragraaf werd al duidelijk dat de overheid zich hierin coulant opstelde.

Chemie-Pack werd niet lang na dit incident failliet verklaard. Het uiteindelijke resultaat was dat de overheid circa € 70 miljoen moest betalen om de ernstige milieuverontreiniging op te lossen. Ter relativering: van dit bedrag kan de DCMR meer dan een jaar lang functioneren.

Toezichthouders waren geschrokken van de brand bij Chemie-Pack. Ze stelden zich in overige regio's, en zo ook in de regio Rotterdam-Rijnmond, meteen de vraag "*kan dit ook bij ons gebeuren?*". Het antwoord op die vraag werd niet lang daarna beantwoord toen de incidenten bij Odfjell aan het licht kwamen. De onderzoeksraad uitte stevige kritiek op Odfjell (OVV, 2013). Enkele conclusies waren:

- 1) Odfjell Rotterdam gaf geen prioriteit aan veiligheid;
- 2) Odfjell Rotterdam had geen volledig inzicht in bedrijfsprocessen, installaties en risico's;

- 3) De veiligheidsaanpak van Odfjell Rotterdam was niet gebaseerd op haar eigen veiligheidsfilosofie;
- 4) De basis voor aansturing door het Odfjell-concern en raad van commissarissen van Odfjell Rotterdam lag op financieel vlak;
- 5) Odfjell had niet in het bezit mogen zijn van een ISO-14001 certificaat.

De conclusies van de Onderzoeksraad laten zien dat een opeenstapeling van tekortkomingen aanleiding geeft tot incidenten. Fouten worden dag in dag uit door elk bedrijf gemaakt, maar als het goed is ook meteen opgelost. Bij Chemie-Pack en Odfjell konden fouten zich blijven opstapelen.

Een opeenstapeling van tekortkomingen hebben in bovengenoemde twee voorbeelden geleid tot een dermate slechte veiligheidssituatie dat bij Chemie-Pack een brand uitbrak waardoor het hele bedrijf tot de grond toe afbrandde en bij Odfjell werd de druk door toezichthouders zo hoog opgevoerd dat het bedrijf uiteindelijk besloot een groot deel van haar activiteiten te staken.

#### *6.2.2 Relatie competenties en intenties*

Uit de conclusies van de Onderzoeksraad is af te leiden dat het bij deze bedrijven ontbrak aan de intentie om de veiligheid te waarborgen en aan de competentie om risico's te onderkennen en om te gaan met incidenten. Dit is precies waar toezichthouders hun cognitief vertrouwen in competenties en intenties van bedrijven op baseren.

Toch staan competenties en intenties niet los van elkaar . Uit de empirie blijkt immers dat het waargenomen niveau van competenties en intenties door zowel toezichthouders als het bedrijfsleven, en daarmee het cognitief vertrouwen, in nauwe relatie staan tot elkaar.

Een branchevereniging en wetenschappelijk expert stellen ter onderbouwing van bovenstaande dat het in de praktijk ook voorkomt dat bedrijven zich niet bewust zijn van risico's wegens een gebrek aan competenties en daarom geen passende maatregelen treffen. Hierdoor worden de intenties, of in ieder geval de perceptie van derden over intenties van bedrijven, negatief beïnvloed.

Daartegenover staat een relatie die de andere richting op werkt. Intenties kunnen ook de competenties beïnvloeden. Bedrijven kunnen bezuinigen op gekwalificeerd personeel of interne opleidingen. Hiermee leidt het competentieniveau van bedrijven onder de winstmaximaliserende intentie.

Respondenten uit het bedrijfsleven en de wetenschap benadrukken dat de invloed van competenties op de vele tekortkomingen niet onderschat moet worden. Ze stellen dat bovengenoemde twee bedrijven uiteraard welbewust tegen de regels in handelden, maar dat niet alleen bij deze twee,

maar ook bij genoeg anderen, het competentieniveau simpelweg te laag is waardoor ze zich niet bewust zijn van de risico's en zo veel problemen kunnen ontstaan.

### 6.2.3 *Invloedrijke factoren op competenties en intenties*

Inmiddels is meer inzicht verkregen over de invloedrijke factoren op competenties en intenties. Met name TNO (2012) heeft hier in opdracht van de DCMR significant aan bijgedragen. Zij heeft onderzocht hoe de veiligheidssituatie er bij vier verschillende typen BRZO-bedrijven in de regio Rotterdam-Rijnmond uit ziet. Het gaat hierbij om raffinage, (petro)chemie, natte bulk en (tank)opslag.

TNO (2012) stelt dat laatstgenoemde twee typen bedrijven beduidend lager scoren op het gebied van veiligheid ten opzichte van de eerste twee. Volgens TNO was het veiligheidsniveau bij natte bulk en (tank)opslag onvoldoende, zie ook bijlage 4 en 5.

Dit wordt volgens TNO mede veroorzaakt door het verschil in competenties bij bedrijven. De respondenten beamen dit. Ze stellen dat gekwalificeerde ingenieurs eerder in de relatief complexe en uitdagende raffinage of petrochemie gaan werken in plaats van de relatief simpele natte bulk en opslag. De uitwerking hiervan is volgens toezichthouders in de praktijk ook duidelijk te merken. Grotere bedrijven en bedrijven waar complexe processen plaatsvinden komen beduidend beter uit formele externe controles dan kleine bedrijven en bedrijven waar simpele processen plaatsvinden.

*"In de praktijk is dit duidelijk terug te zien. Grote bedrijven komen beduidend beter uit inspecties dan (relatief) kleine."*

*<<< Toezichthouder >>>*

Overigens is de grootte van het bedrijf geen garantie voor een solide veiligheidscultuur.

*"Grote bedrijven als Akzo Nobel en Dow Chemical, die de deskundigheid wel in huis hebben, worden ook door de Officier van Justitie onderzocht"*

*<<< Wetenschappelijk expert >>>*

De resultaten van TNO (2012) en de uitspraken van toezichthouders, een brachevereniging en wetenschappelijk expert geven aan dat naast grootte van het bedrijf, ook het kernproces (chemie, raffinage, natte bulk en opslag) van invloed is op de mate van cognitief vertrouwen in competenties van bedrijven. Het cognitief vertrouwen in competenties van bedrijven die vallen in de categorieën natte bulk en opslag is over het algemeen lager.

#### 6.2.4 Terugkoppeling

De incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell geven inzicht over de wijze waarop (het cognitief vertrouwen in) competenties en intenties elkaar beïnvloeden. Dit is relevant voor het uitwerken van de relatie tussen controle en vertrouwen omdat, zo bleek in de vorige paragraaf, tussen controle en vertrouwen meerdere wederzijdse relaties zijn waar te nemen.

Gezien het feit dat het cognitief vertrouwen van toezichthouders in de competenties en intenties van bedrijven wordt gebaseerd op wat zij feitelijk waarnemen tijdens inspecties, is logischerwijs het feitelijk aanwezige competentieniveau en de intenties relevant om verder uit te diepen.

De eerste relatie uit zich in de constatering dat cognitief vertrouwen in intenties het cognitief vertrouwen in competenties beïnvloedt: het management streeft naar winstmaximalisatie ten koste van veiligheid en stelt derhalve niet genoeg middelen ter beschikking om goed gekwalificeerd personeel binnen te halen en te houden.

De tweede relatie uit zich in de constatering dat cognitief vertrouwen in intenties als resultaat van cognitief vertrouwen in competenties kan voorkomen. Een toezichthouder gaf aan dat je geen aandacht voor veiligheid kan hebben als je niet volledig begrijpt wat de risico's zijn. Dit werd onderkend door de branchevereniging en een wetenschappelijk expert.

Dit expliciteert een wederzijdse relatie tussen cognitief vertrouwen in competenties enerzijds en intenties anderzijds. Theoretisch gezien biedt deze constatering van een wederzijdse beïnvloeding de mogelijkheid van een zelfversterkend effect; een neerwaartse spiraal waardoor problemen op het gebied van intenties en competenties, waar de toezichthouder geen directe invloed op heeft gezien de outputcontrole, zich kunnen blijven ontwikkelen.

Vanuit een optimistischer oogpunt kan dit zelfversterkende effect ook leiden tot een opwaartse spiraal, waarbij een constante verhoging van competenties leidt tot een beter besef van de risico's en hiermee een extra stimulans blijft afgeven om de veiligheid te waarborgen en hiervoor te blijven innoveren.

### 6.3 Wantrouwen tot het tegendeel bewezen is (2013)

In 2006 gebeurde er niet zo veel waardoor vertrouwen zo'n belangrijke rol ging spelen. In 2011 en 2012 bleek dat het verleden geen garantie is voor de toekomst. Er wordt gewerkt met risicovolle stoffen en het gevaar ligt altijd op de loer.

Toezichthouders en bestuurders werden door de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell geconfronteerd met de tekortkomingen van het controlesysteem. Het controlesysteem dat tot op dat moment volgens een vertrouwensbenadering was opgebouwd.

Het waren de toezichthouders die als medeverantwoordelijk werden bestempeld voor deze incidenten (OVV, 2011; OVV 2013). Deze incidenten hebben voor een omslag gezorgd in het controlesysteem en introduceerden hiermee een nieuw (tijdelijk) evenwicht; wantrouwen tot het tegendeel bewezen is.

### *6.3.1 Beschaamd vertrouwen*

Het vertrouwen van toezichthouders en bestuurder was beschaamd door sommige bedrijven. De kwetsbaarheid van een vertrouwensstrategie, de grote mate van onzekerheid en ongekendheid, bleek misbruikt te zijn door bedrijven die welbewust regels overtraden en sommige handelingen zelfs verborgen hielden voor de toezichthouders.

De eigen verantwoordelijk die bedrijven werd geschonken bleek voor een klein aantal bedrijven te veel gevraagd. Zij zagen ruimte om te kunnen functioneren zonder veel aandacht aan veiligheid te besteden (intenties) of te zorgen dat het competentieniveau in de organisatie op orde was. Ze stelden economisch gewin ver boven veiligheid.

Nadat de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell dit gedrag blootstelden was de vertrouwensbenadering geen optie meer voor de toezichthouders. Vertrouwen ging over naar wantrouwen, want bedrijven kregen de ruimte voor eigen verantwoordelijk, namen dit niet en de toezichthouders kregen vervolgens de wind van voren.

Het cognitief vertrouwen van toezichthouders in de competenties en intenties van bedrijven liep hierbij aanzienlijke schade op. Enkele bedrijven met een dermate solide veiligheidscultuur (Shell wordt veelal genoemd) ontsprongen de dans, maar de argwaan die toezichthouders voor de incidenten hadden ging na de incidenten richting wantrouwen.

Hiermee hoeven bedrijven in beginsel geen individueel vertrouwen te verwachten van de toezichthouders (in het bijzonder cognitief vertrouwen). Eerst zien, dan geloven (eerst controle, daarna vertrouwen). Het cognitief vertrouwen in competenties en intenties van toezichthouders wordt bijgesteld naar nul en moet opnieuw opgebouwd worden door elk individueel bedrijf. Daarnaast wordt affectief vertrouwen ook welbewust vermeden door toezichthouders na de kritiek van de Onderzoeksraad op het onderhandelingsstoezicht.

*“Inspecteurs en bedrijven moeten niet te 'familiair' worden. Het is niet wenselijk wanneer deze een relatie opbouwen”*  
*<<< Toezichthouder >>>*

Een van de maatregelen die door toezichthouders genomen wordt om affectief vertrouwen tegen te gaan is door inspectieteams na bijvoorbeeld twee of drie jaar te veranderen, waardoor inspecteurs niet over lange periode met dezelfde bedrijven en personen te maken hebben.

Daar waar individueel vertrouwen flink beschadigd doch niet geheel verdwenen is, is het vertrouwen in institutionele arrangementen wel volledig verdwenen. Een van de maatregelen in het Kabinetsprogramma Vernieuwing Toezicht was om ISO-14001 certificaten te gebruiken als manier om aan bepaalde onderdelen minder of geen aandacht te besteden.

Bij Odfjell bleek dat certificeerders onterecht certificaten hadden afgegeven. Hierdoor was er dus sprake van bepaalde onderdelen van het Veiligheidbeheersysteem die niet aan de internationaal vastgelegde normen voldeden. Vervolgens werden deze onderdelen ook niet gecontroleerd door de toezichthouders gezien de vertrouwensbenadering.

Dit volgens respondenten intentionele wangedrag van certificeerders was volgens respondenten te wijten aan het feit dat certificeerders enkel betaald worden voor een afgegeven certificaat. Het is dus niet in hun belang om een certificaat te weigeren. De respondenten zijn het erover eens dat dit een verkeerde impuls geeft. Een sterk gevoel van wantrouwen in de intenties van certificeerders, en daarmee in institutionele arrangementen, was duidelijk merkbaar bij nagenoeg alle respondenten.

*“Certificeringsbedrijven helpen niet. Ook deze bedrijven gaan als het er op aankomt af op economisch gewin. Zij krijgen betaald voor een afgegeven certificaat en het is dus niet in hun belang om een aanvraag van een certificaat te weigeren.”*  
*<<< Wetenschappelijk expert >>>*

Een van de toezichthouders stelt dat zij totaal geen waarde meer hecht aan certificaten. Fijn dat het bedrijf een certificaat heeft, maar de toezichthouder riskeert het niet meer om gecertificeerde onderdelen over te slaan. Toezichthouders hebben een gevoel van 'we zijn belazerd'. In termen van vertrouwen onthielden (sommige) bedrijven zich dus *niet* van opportunistisch gedrag.

Maar niet alleen toezichthouders hebben weinig tot geen vertrouwen meer in de bedrijven. Ook vanuit het bedrijfsleven zelf zijn deze signalen te horen.



*“Sommige bedrijven nemen nu eenmaal 'shortcuts'. Dit is te zien door bezuinigingen bij bedrijven, die van invloed (kunnen) zijn op onder meer het onderhoud van de installaties en opleiding van het personeel”*

*<<< Private partij >>>*

Een andere respondent uit de private sector stelt dat hij en zijn collega's al langere tijd op de hoogte waren van de beperkte competenties en intenties bij Odfjell en dat dit binnen het netwerk zelfs algemeen bekend was. Ook stelt hij dat er sommige bedrijven zijn, en daarmee schaart hij zich achter bovenstaande private partij, die hun installaties niet grondig onderhouden. Er zijn dus nog bedrijven waarbij het ontbreekt aan de intenties.

### *6.3.2 Intensivering van externe controle*

Als gevolg van het opportunistische gedrag van bedrijven hebben de toezichthouders een aangescherpte lijn ingezet waarmee de externe controle werd geïntensiveerd. Waar voorheen werd gewerkt op basis van vertrouwen, is anno 2013 een duidelijke controlebenadering waar te nemen. Controle krijgt hierin de nadruk *ten koste van* vertrouwen: interferentiële co-evolutie.

Met deze werkwijze vergroten toezichthouders het zicht op de BRZO-bedrijven en reduceren hiermee de onzekerheid die met de vertrouwensbenadering gepaard ging. Zoals hierboven eerder vermeld werd, moeten bedrijven opnieuw aantonen of ze het vertrouwen waard zijn. Dit kunnen ze doen tijdens de intensievere en strakkere controles. De aangescherpte lijn kenmerkt zich hoofdzakelijk door de volgende drie punten:

1. Toename in aantal externe controles;
2. Couance van de baan, altijd regulering;
3. Nieuw reguleringsinstrument, naming and shaming.

#### *Toename in aantal in en intensiteit van externe controle*

Ten eerste is het aantal externe controles sinds de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell toegenomen. De Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond geeft aan dat het aantal inspecties in 2008 is gestegen naar 105 in 2012. Deze stijging is voortgekomen uit efficiëntieslagen en door slimmer te bepalen op welke dagen aanwezigheid bij een inspectie echt vereist is. De duur van een inspectie varieert per toezichthouder. De VRR geeft aan een richtlijn van 80 uur per BRZO-bedrijf te hanteren en de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB) geeft aan dit per bedrijf op basis van voorgaande inspectieresultaten te bepalen.

*"Op basis van inherente factoren (complexiteit van de installaties) en uitkomsten van voorgaande inspecties wordt het aantal dagen voor een BRZO-inspectie bepaald"*

*<<< Toezichthouder >>>*

Het idee achter de intensivering van controle is als gezegd om opnieuw een risicoanalyse van het bedrijf te maken en dus het cognitief vertrouwen opnieuw op te bouwen. In die zin kan het zo zijn dat in het geval een bedrijf goed uit de inspectie komt, er voor korte duur (eenmalig) sprake is van symbiotische co-evolutie. Immers; de toegenomen controle zorgt voor een toename in de mate van vertrouwen. Dit is van korte duur omdat toezichthouders het bedrijf dan opnieuw beoordeeld hebben, hun mate van vertrouwen hebben vastgesteld en de controle hierop aanpassen; interferentiële co-evolutie.

Daarnaast wordt in de aangescherpte lijn ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om onaangekondigd te inspecteren bij bedrijven waardoor wederom een verandering in het type formele externe controle is waar te nemen. In de praktijk werden BRZO-inspecties meestal vooraf aangekondigd maar sommige bedrijven worden nu ook geselecteerd voor onaangekondigde inspecties. Toezichthouders zien dan dat er onrust ontstaat bij het betreffende bedrijf.

De beschikbare capaciteit voor inspecties is op dit moment volgens toezichthouders echter te beperkt. Deze beperkte capaciteit is te wijten aan een aantal ontwikkelingen. Zo zorgt het in gebruik nemen van de Tweede Maasvlakte voor meer instroom van bedrijven, zijn er veel ontwikkelingen en is er veel dynamiek in de bedrijvenpopulatie (instroom, opsplitsingen en vertrek) en is er een instroom van bedrijven uit landen die niet uit West-Europa komen (Rusland, Spanje en Turkije bijvoorbeeld). De toezichthouders vragen om meer capaciteit voor het houden van inspecties. Ze spreken van een 'relatieve bezuiniging'.

Hier uit zich wederom een variërende co-evolutionaire relatie tussen controle en vertrouwen die voor de incidenten ook al merkbaar was. Na een controle wordt op basis van de op dat moment aanwezige kennis beoordeeld hoe bedrijven presteren. Hier wordt de mate van vertrouwen al dan niet bewust op afgestemd en als gevolg ook de toekomstige controle.

#### *Coulance van de baan, altijd regulering*

Ten tweede hoeven bedrijven niet meer te rekenen op coulance. Daar waar voor de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell bedrijven de ruimte gegeven werd voor verantwoordelijk gedrag, is dit anno 2013 zeker niet meer het geval. Er wordt, ongeacht de ernst van de overtreding, altijd een handhavingstraject ingezet om de tekortkoming op te lossen.

*“Tot voor kort werd er weinig tijd besteed aan het opvolgen van bevindingen (geconstateerde overtredingen), maar dat is nu wel het geval”*

*<<< Toezichthouder >>>*

Met dit handhavingstraject wordt een termijn aangegeven waarbinnen de overtreding opgelost dient te zijn. Ook op het corrigeren van de overtredingen wordt meer gecontroleerd. Zo worden sommige bedrijven geselecteerd om vaker gecontroleerd te worden om te bekijken of de overtredingen daadwerkelijk opgelost zijn. Zo kan het dus voorkomen dat een bedrijf in de regel jaarlijks gecontroleerd wordt, maar op basis van het aantal tekortkomingen een half jaar na een controle opnieuw (onaangekondigd) wordt gecontroleerd.

#### *Nieuw reguleringsinstrument, naming and shaming*

Ten derde hebben toezichthouders een nieuw reguleringsinstrument 'ontdekt': naming and shaming. Dit reguleringsinstrument is institutioneel niet vastgelegd. Toezichthouders hebben geconstateerd dat bedrijven angstig zijn geworden voor negatieve publiciteit. Op deze manier beïnvloeden toezichthouders de reputatie van het bedrijf en daarmee het cognitief vertrouwen dat derden hebben in deze bedrijven.

*“De ervaring leert dat bedrijven zelf sinds Odjell sneller overgaan tot stillegging van eigen bedrijfsprocessen, mede omdat ze bang zijn voor slechte publiciteit”*

*<<< Toezichthouder >>>*

In de Seveso III-richtlijn die in 2015 in Nederland geïmplementeerd dient te zijn, wordt aangegeven dat inspectierapporten openbaar gemaakt moeten worden. Het plan van toezichthouders is om deze rapporten leesbaar te maken voor de burger. Overigens wordt in de regio Rotterdam-Rijnmond al veel gecommuniceerd naar de burger. Via Rijnmond Veilig worden CIN-meldingen (Centraal Incidenten Nummer) openbaar gemaakt.

Toezichthouders benadrukken bij naming and shaming echter wel dat gewaakt dient te worden voor een vertekend beeld van de veiligheidssituatie bij sommige bedrijven. Veel CIN-meldingen van een bedrijf hoeven niet per definitie te betekenen dat het bedrijf de veiligheid niet op orde heeft. Integendeel zelfs; sommige bedrijven melden namelijk elk klein incident aan de toezichthouders, ook als hulp van toezichthouders niet noodzakelijk is.

Bedrijven die in de praktijk vaak CIN-meldingen maken, behoren in sommige gevallen juist tot de top van de industrie als het gaat om veiligheid. Zo meldt Shell volgens toezichthouders zelfs

prullenbakbrandjes en is dit bedrijf ook met regelmaat terug te zien middels CIN-meldingen. Desondanks heeft Shell een ontzettend goede reputatie opgebouwd bij de toezichthouders. Volgens de toezichthouders zijn het de bedrijven die géén CIN-meldingen maken die hun aandacht trekken.

Het plan is om naming and shaming in de toekomst verder door te zetten. De LATrb is over de exacte invulling van naming en shaming momenteel nog in conclaaf. Het idee is om in ieder geval met behulp van inspectierapporten via benchmarking duidelijk te maken welke bedrijven zich aan de onderkant van de sector bevinden.

### *6.3.3 Het bedrijfsleven laat zich horen*

Niet alleen toezichthouders, maar ook het bedrijfsleven roerde zich na de incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell. Ze liet zich op twee manieren duidelijk horen. Aan de ene kant kwam het bedrijfsleven met het plan 'Veiligheid Voorop' om de veiligheid in de industrie te bevorderen. Hieruit ontstond het idee voor een intern controlesysteem waarmee een mogelijke Publiek-Private Samenwerking wordt bewerkstelligd. Aan de andere kant uitte het bedrijfsleven haar ongenoegen over de externe controles.

#### *Veiligheid Voorop*

De eerste actie die het bedrijfsleven ondernam, was het opstellen van het plan 'Veiligheid Voorop' waarin tien actiepunten werden gepresenteerd om de veiligheid in de industrie te bevorderen (VNO-NCW, 2011). Dit plan werd opgesteld door het Verbond van Handelaren in Chemische Producten (VHCP), de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de Vereniging van Onafhankelijke Tankopslagbedrijven (VOTOB), de Vereniging voor de Nederlandse Chemische Industrie (VNCI) en de VNO-NCW.

Belangrijke punten in dit plan richten zich op (1) het verzamelen van data van bedrijven (monitoring) waar de brancheverenigingen vervolgens over publiceren, (2) het bevorderen van het competentieniveau van bedrijven, (3) het stimuleren van aansluiting bij regionale veiligheidsnetwerken en het functioneren van de veiligheidsnetwerken waar mogelijk versterken en (4) het stimuleren van bedrijven om enkel zaken te doen met bedrijven die een solide veiligheidscultuur hebben.

#### *Ketenaanpak*

Niet veel later komen de brancheverenigingen, in het bijzonder de VNCI, als vervolg op dit plan met het idee om een ketenaanpak op te zetten. De ketenaanpak is een vorm van een formeel intern controlesysteem dat zonder druk van overheden ontstaat uit de onderlinge interacties tussen private partijen en naast monitoring ook gaat sanctioneren; self-governance. Dit houdt in dat alle bedrijven

in een keten elkaar controleren en dus waar nodig ook sanctioneren. Bij een keten kan als gezegd gedacht worden aan chemie - raffinage - natte bulk - opslag.

De VNCI is van mening dat commerciële druk beter werkt dan handhavende druk. Deze vorm van formele interne controle wordt overigens ook al in de farmaceutische industrie toegepast om imagoschade te voorkomen en de *supply chain* zeker te stellen. Het formele interne toezicht zou als aanvulling op overheidstoezicht dienen.

*"Waar de keten faalt, zou de overheid vervolgens moeten ingrijpen"*

*<<< Branchevereniging >>>*

Een kanttekening die bij formele interne controle ook door een branchevereniging zelf aangeduid wordt, is de beperkte reikwijdte. Zo vertegenwoordigt de VNCI met haar leden ongeveer 25% van de BRZO-industrie. Tankopslag valt hier bijvoorbeeld weer buiten. Het idee van de ketenaanpak wordt enthousiast ontvangen door respondenten, maar ten aanzien van de uitvoering zijn veel respondenten buiten de private sector (maar ook een aantal daarbinnen) niet overtuigd.

*"Een grotere rol voor het bedrijfsleven, waarbij bedrijven het toezicht zelf moeten uitvoeren, roept de VNCI al jaren, met name vlak na incidenten. Als het er op aankomt overstijgen de economische belangen de veiligheidsbelangen veruit"*

*<<< Wetenschappelijk expert >>>*

Ook toezichthouders kijken met enige terughoudendheid naar de ketenaanpak. Aan de ene kant zijn ze verheugd dat het bedrijfsleven een grotere verantwoordelijkheid op zich neemt. Aan de andere kant zitten toezichthouders er niet op te wachten dat het bedrijfsleven taken van ze overneemt. Dit kan verklaard worden door het gebrek aan cognitief vertrouwen in het bedrijfsleven.

*"Een hechte samenwerking met het bedrijfsleven is niet de oplossing."*

*<<< Wetenschappelijk expert >>>*

Desalniettemin staan toezichthouders positief tegenover maatregelen van het bedrijfsleven om de veiligheid te bevorderen mits er geen sprake is van rolverving.

Hier uit zich voor het eerst Publiek-Private Samenwerking op uitvoeringsniveau (met in het achterhoofd de regionale veiligheidsnetwerken als verkapt vorm van het contractarrangement). De ketenaanpak moet functioneren ter aanvulling op en gescheiden van overheidstoezicht. Ze streven

daarbij wel eenzelfde doel na; veiligheid. Coproductie zou, als het al aanwezig zou zijn, enkel voorafgaand aan de implementatie van de ketenaanpak voorkomen.

Respondenten buiten de private sector reageren echter uitermate kritisch op Publiek-Private Samenwerking waarbij Publiek-Private Samenwerking een samenwerkingsverband tussen interne en externe controle illustreert. In de argumentatie blijkt echter dat het beeld van Publiek-Private Samenwerking in de empirie vooral het partnerschapsarrangement weergeeft.

De waarde van Publiek-Private Samenwerking op uitvoeringsniveau in de vorm van het contractarrangement, ligt in de ogenschijnlijk voor toezichthouders kosteloze intensivering van controle. Voor toezichthouders zijn immers geen extra kosten gemoeid indien de interne controle wordt geïntensiveerd.

Publiek-Private Samenwerking fungeert hierbij op uitvoeringsniveau als instrument om de algehele controle op BRZO-bedrijven te intensiveren. Toezichthouders geven namelijk aan niet genoeg capaciteit te hebben om meer controles uit te voeren, hoewel dit gezien de groeiende industrie en vraag vanuit de maatschappij en politiek wel verwacht wordt.

Hoewel het vertrouwen tussen toezichthouders en bedrijfsleven ernstig geschaad is, is toch een nieuwe vorm van Publiek-Private Samenwerking terug te zien. De noodzaak tot meer controle is hiervoor de bepalende factor geweest. De ketenaanpak is overigens nog niet geïmplementeerd.

#### *Kwaliteitscriteria inspecteurs*

Het bedrijfsleven liet zich ook horen over de kwaliteit van de externe controles. Die was volgens hun onder de maat. De Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven, de Publiek-Private Samenwerking waarbij sprake is van een partnerschapsarrangement, heeft zich hierover gebogen. Middels een maatlat werd in 2012 een aantal kwaliteitscriteria opgesteld waaraan inspecteurs dienen te voldoen. Een gebrek aan cognitief vertrouwen in competenties van inspecteurs werd hiermee voor een deel opgeheven, alhoewel altijd gezegd wordt dat het beter kan. De LATrb blijft zich er dan ook over buigen.

*"Er hoeven niet meer inspecties te komen, de inspecties moeten beter zodat het bedrijf zegt 'dankjewel voor de verbeterpunten'"*  
<<< Branchevereniging >>>

De branchevereniging impliceert echter met bovenstaande uitspraak dat zij het nut van externe controles op dit moment nog steeds niet of te weinig ziet. Desgevraagd reageert een

wetenschappelijk expert hier op door te zeggen dat bedrijven nooit tevreden zijn over controles, net zo min als dat een automobilist blij is met een flitspaal. Maar dat is volgens hem niet erg en zal altijd zo blijven.

#### *6.3.4 Terugkoppeling*

De incidenten bij Chemie-Pack en Odfjell lieten toezichthouders en bestuurders zien dat het vertrouwen in sommige bedrijven misplaatst was. De vertrouwensbenadering werd door sommige bedrijven misbruikt waardoor zij gedurende enkele jaren ongestoord tegen de vergunning in konden functioneren.

De eerste reactie van toezichthouders was om de vertrouwensbenadering onmiddellijk te laten vallen. Het individueel vertrouwen in bedrijven liep aanzienlijke schade op; de teller werd op nul gezet. Affectief vertrouwen werd in het vervolg welbewust vermeden en het vertrouwen in institutionele arrangementen lijkt vrijwel onherstelbaar beschadigd.

De enige vorm van vertrouwen die geen schade opliep, was het vertrouwen in de instituties. Hier was echter ook voor de incidenten een gebrek aan, dus gezegd kan worden dat vertrouwen over de hele linie gezien na de incidenten laag tot zeer laag was.

Het gevolg van deze vertrouwensbreuk was een directe intensivering van controle; interferentiële co-evolutie. Formele externe controle werd voor zover efficiëntieslagen dit toelieten geïntensiveerd, zowel op het gebied van monitoring als regulering. Een handhavingstraject werd regel en geen uitzondering.

Daarnaast zochten toezichthouders naar manieren om externe controle op een effectieve manier uit te voeren. Ten aanzien van monitoring werd gebruik gemaakt van onaangekondigde controles om te voorkomen dat bedrijven toezichthouders voor de gek konden houden. Sommige bedrijven waarvan dergelijke vermoedens bestonden werden voor onaangekondigde controles geselecteerd.

Ten aanzien van regulering werd het instrument van naming and shaming geïntroduceerd. Toezichthouders constateerden dat bedrijven angstig waren voor negatieve publiciteit, iets wat ook tijdens de dataverzameling in dit onderzoek naar voren kwam. Een onafhankelijk tankopslagbedrijf nodigde de onderzoekers uit voor een gesprek juist omdat ze transparantie wilde tonen en hun imago wilden verbeteren.

Ook hier wordt wederom de zeer hechte relatie tussen controle en vertrouwen benadrukt. De ketenaanpak en Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven leren ons echter ook veel over hoe deze twee kernconcepten zich verhouden tot Publiek-Private Samenwerking.

De ketenaanpak als zijnde een contractarrangement dient als instrument om de controle te intensiveren. Dit duidt op Publiek-Private Samenwerking op uitvoeringsniveau. Juist op uitvoeringsniveau is het vertrouwen in dit stadium uitermate beperkt. Desalniettemin wordt gematigd positief doch kritisch gereageerd op een grotere rol voor het bedrijfsleven.

De Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven als zijnde een partnerschapsarrangement dient als instrument om de kwaliteit van controles te verbeteren. Dit geschiedt op besluitvormingsniveau. Hier heerst een hele andere mate van vertrouwen omdat niet direct met individuele bedrijven wordt gecommuniceerd. Het gaat hier om brancheverenigingen of andere soorten vertegenwoordigers van sectoren. Om te zeggen dat hier een grote van vertrouwen in heerst, gaat wellicht te ver, maar er is geen sprake van een afbreuk van vertrouwen na de incidenten.

Het onderscheid tussen deze Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen en de rol van controle en vertrouwen hierin impliceren dat vertrouwen in het contractarrangement helemaal niet zo belangrijk hoeft te zijn als voorheen verondersteld. Zolang de noodzaak er maar is.

## **6.4 Relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking**

De relatie tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking is onmiskenbaar. Gezien de chronologische structuur wijdt deze paragraaf zich aan een beknopte op het conceptueel model gebaseerde systematische weergave van de wederzijdse relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking.

### *6.4.1 Controle en vertrouwen*

Controle en vertrouwen hebben elkaar in het controlesysteem voor BRZO-bedrijven wederzijds beïnvloed. Voor de incidenten is het uitgangspunt een afname in de controle. Hiervoor werd het instrument vertrouwen ingezet.

Na de incidenten is vertrouwen het uitgangspunt. Vertrouwen werd geschaad en als reactie hierop werd controle geïntensiveerd.

### *6.4.2 Controle en Publiek-Private Samenwerking*

Controle blijkt in de geconstateerde Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen als aanleiding gefungeerd te hebben. Over de drie samenwerkingsverbanden kan gezegd worden dat ze dienden als instrument of middel om controle te intensiveren.

Ten eerste was het ontstaan van de regionale veiligheidsnetwerken een manier om de algehele controle op het systeem, middels interne controle, te intensiveren. Ten tweede was het ontstaan van



de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven een manier om de kwaliteit van de controles te verbeteren. Ten derde was en is de ketenaanpak net als de regionale veiligheidsnetwerken een manier om de controle te intensiveren. De ketenaanpak onderscheidt zich van de regionale veiligheidsnetwerken door het formele karakter en de mogelijkheid tot regulering.

#### *6.4.3 Vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking*

Vertrouwen blijkt de bepalende factor te zijn voor het type Publiek-Private Samenwerking. Daar waar controle de noodzaak tot het al dan niet aangaan van een dergelijke samenwerking bepaalt, bepaalt vertrouwen in welke vorm dit geschiedt.

Zo is op uitvoeringsniveau een zeer lage mate van vertrouwen waar te nemen na de incidenten. Dit gebrek aan vertrouwen weerhoudt toezichthouders ervan om een partnerschapsarrangement aan te willen gaan; ze willen geen nauwe samenwerking met het bedrijfsleven.

Op besluitvormingsniveau is het gebrek aan vertrouwen niet waar te nemen. Hier is wel een partnerschapsarrangement ontstaan middels de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven. Welke rol vertrouwen hier exact in speelde, is niet te zeggen. Wat wel duidelijk is, is dat vertrouwen daar geen schade opliep en dat zich een partnerschapsarrangement heeft gevestigd.

Wat het effect van Publiek-Private Samenwerking heeft op vertrouwen is (nog) niet te zeggen. De regionale veiligheidsregio's en hun interacties met toezichthouders zijn niet bekend. De Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven is vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van inspecties vanuit overheden, waardoor het vertrouwen van toezichthouders in bedrijven hier niet aan bod komt. De ketenaanpak, indien geïmplementeerd, had waarschijnlijk wel een antwoord gegeven op de vraag hoe Publiek-Private Samenwerking vertrouwen beïnvloedt, maar dit was heel afhankelijk geweest van het succes van de ketenaanpak.

## 7. Conclusie

---

Dat het in dit onderzoek gaat om een complex systeem mag inmiddels duidelijk zijn. Een groot aantal actoren, zowel publiek als privaat, uiteenlopende belangen van veiligheid tot economie en divergerende opvattingen van een intensivering van overheidstoezicht tot een grotere rol en verantwoordelijk voor het bedrijfsleven illustreren dit complexe controlesysteem bij BRZO-bedrijven.

Het systeem blijkt robuust te zijn. Hoewel over de afgelopen jaren verschuivingen te zien zijn geweest, denk aan verschillende werkwijzen t.a.v. vertrouwen en controle of de vorming van BRZO-RUD's, is een systeemwijziging uitgebleven. Wel illustreren de variërende verhoudingen tussen controle en vertrouwen over de jaren heen dat het systeem tijdelijke evenwichten aanneemt. Waar voor 2011 een werkwijze centraal stond op basis van vertrouwen, bleek dit vertrouwen na 2012 te zijn verminderd en namen toezichthouders een werkwijze op basis van controle aan.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek gaat over de wederzijdse beïnvloeding van controle en vertrouwen en hoe dit doorwerkt op Publiek-Private Samenwerking. Met behulp van deze onderzoeksvraag kan verklaard worden waarom het systeem over de jaren heen veranderde. De onderzoeksvraag die in het begin van dit onderzoek werd gepresenteerd, luidde als volgt:

*Op welke wijze beïnvloeden controle en vertrouwen elkaar in het systeem van toezicht en handhaving bij BRZO bedrijven en welk effect heeft dit op een Publiek-Private Samenwerking?*

### **7.1 De vertrouwensbenadering biedt geen ruimte voor uitschieters**

Dat controle en vertrouwen elkaar wederzijds beïnvloeden is nadrukkelijk aan bod gekomen in dit onderzoek. Er is vastgesteld dat controle en vertrouwen elkaar hoofdzakelijk maar niet uitsluitend op substituaire, interferentiële, wijze beïnvloeden.

Van 2006 tot 2011/2012 stond vertrouwen centraal. Toezichthouders moesten in beginsel op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven vertrouwen en vertrouwen op institutionele arrangementen. De dunne cognitieve basis die hierdoor ontstond, vergrootte de onzekerheid en ongekendheid bij toezichthouders, hetgeen niet per definitie leidde tot meer vertrouwen.

Toezichthouders gebruikten vertrouwen weliswaar als instrument, maar het cognitief vertrouwen dat zij hadden in bedrijven wisselde per individueel bedrijf. Dit betekent dat de co-evolutionaire relatie tussen controle en vertrouwen per individueel bedrijf kon variëren.

Daarbij kwam een duidelijk gebrek aan vertrouwen in instituties ten aanzien van reguleringsinstrumenten. Zo vermeden toezichthouders welbewust bestuursdwang uit angst voor juridische conflicten en waren dwangsommen aan maxima gebonden. Dit leidde ertoe dat toezichthouders met alle goede bedoelingen uitweken naar informele externe controle (onderhandelingstoezicht).

Want ook de outputcontrole beperkte toezichthouders in hun interveniërende mogelijkheden. Dit onderzoek wijst uit dat competenties en intenties (mede)bepalend zijn voor de veiligheidssituatie bij bedrijven. Het controleren op basis van doelvoorschriften (outputcontrole) biedt echter geen ruimte om op deze twee factoren in te grijpen. De informele externe controle was een door de toezichthouders aangegrepen wijze om de intenties te sturen; geen dwangsom van € 20.000 opleggen maar het bedrijf bewegen om een investering van € 500.000 te doen.

Het resultaat van deze informele externe controle, het ontstaan van affectief vertrouwen, was een nadelige bijkomstigheid. Hoewel de betreffende toezichthouder die van onderhandelingstoezicht werd 'beschuldigd' dit onderkent, staat zij nog steeds achter haar motieven om met onderhandelingstoezicht de beperkingen van het controlesysteem te omzeilen.

Een van de grootste beperkingen van de vertrouwensbenadering was de mate van onzekerheid. Toezichthouders namen een 'leap of faith' door er zonder veel kennis (cognities) van uit te gaan dat bedrijven zich zouden onthouden van opportunistisch gedrag. Daarbij komt dat een risicovolle industrie geen ruimte biedt voor uitschieters. Chemie-Pack en Odfjell laten zien wat voor impact deze relatief kleinschalige incidenten hebben. Ze worden door het BRZO-netwerk ook niet eens als ramp aangeduid.

De verminderde externe controle en de vertrouwensbenadering als gevolg, de leap of faith, heeft niet het gewenste effect gehad. Sommige bedrijven vertoonden opportunistisch gedrag waardoor zich uiteindelijk serieuze incidenten voordeden. Hiermee hebben zij de rest van de sector in diskrediet gebracht en een kentering in het controlesysteem teweeg gebracht.

Desalniettemin was de vertrouwensbenadering voor die tijd een begrijpelijke en verklaarbare keuze. Er hadden zich nog geen serieuze incidenten of rampen voorgedaan in Nederland en een vertrouwensbenadering is voor met name bestuurders financieel aantrekkelijk. Indien zich geen serieuze incidenten voordoen gaan mensen vanuit rationeel oogpunt twifelen aan de waarde en het nut van controle; er gebeurt niets, dus misschien kan het wel wat minder. Het beoogde doel van controle is echter dat er juist niets gebeurt, wat nog wel eens vergeten wordt.

Ter vergelijking de politie. Als het aantal verkeersovertredingen drastisch daalt, is het dan verstandig om te bezuinigen op politie? Er gebeurt toch niets en de mankracht kan beter elders ingezet worden. Of is het misschien zo dat het aantal verkeersovertredingen daalt doordat er zo veel politie is?

De financiële aantrekkelijkheid blijkt met de kennis van nu echter alleen voor de korte termijn te gelden. Zoals bij Chemie-Pack is gebleken, kan de Staat opdraaien voor (een groot deel van) de kosten. Bij het relatieve kleine Chemie-Pack was dat € 70 miljoen. Ter relativering: van dit bedrag kan de DCMR meer dan een jaar lang inspecties uitvoeren. Dit betekent dat een vertrouwensbenadering dus enkel financieel aantrekkelijk is als het ook effectief is.

Van 2006 tot 2011/2012 kan gezegd worden dat het niet effectief is gebleken. Uitschieters in de industrie hebben daarvoor gezorgd. Een bijzondere constatering was dat veel vingers in de richting van de toezichthouders wezen om schuldigen aan te wijzen (naast logischerwijs de bedrijven zelf).

En dit is ook meteen een groot kritiekpunt naar de bestuurders. Ze verschuilden zich achter de toezichthouders, terwijl het hun beleid was dat een belangrijke bijdrage leverde aan het ontstaan van deze problemen. Een belangrijke boodschap die dit onderzoek uitdraagt, is dat naast de bedrijven zelf niet de toezichthouders verantwoordelijk waren voor de incidenten, maar de bestuurders.

Bestuurders zijn namelijk altijd formeel verantwoordelijk geweest voor het optreden van de toezichthouders. Bestuurders zijn opdrachtgevers, toezichthouders opdrachtnemers. Daarnaast waren het de bestuurders als beleidsmakers die bepaalden dat uitgegaan moest worden van vertrouwen. Toezichthouders voerden dit slechts uit. Daarnaast blijkt dat de wet- en regelgeving niet op alle terreinen passend is voor een adequate wijze van controle. Dit zijn uitermate belangrijke constatering die duidelijk maken dat de schuld eerder bij bestuurders gelegd zou moeten dan bij de toezichthouders.

## **7.2 De controlebenadering is kostbaar**

We mogen ook niet vergeten waarom er overheidscontrole is. We kunnen ook met zijn allen vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van automobilisten en geen snelheidscontroles meer uitvoeren, maar daar wordt ook niemand beter van. We hebben met zijn allen besloten dat er controle moet zijn omdat er mensen, partijen, zijn die de regels niet willen of kunnen naleven. Overheidscontrole is in het leven geroepen om de samenleving te behoeden voor leed.

Daarbij komt dat een van de kerntaken van de overheid is om in te grijpen daar waar marktwerking faalt. Wanpresterende bedrijven verstoren deze marktwerking en genereren een onterecht

concurrentievoordeel. Ze maken zich dus in feite schuldig aan economische delicten en in dat opzicht is overheidscontrole ook voor de sector van belang. Toch heeft het bedrijfsleven, en niet alleen de bedrijven waar het fout ging maar ook de bedrijven die aan zijlijn toekeken, de eigen verantwoordelijkheid niet genomen. Het is zorgwekkend dat iedereen binnen het systeem wist dat er fouten gemaakt werden bij Odfjell, maar dat partijen lange tijd allemaal de andere kant uit keken. Er was in die zin wel sprake van informele interne monitoring, maar het ontbrak volledig aan regulering.

Formeel gezien hoefde het bedrijfsleven ook niet in te grijpen, maar je kan je afvragen of het moreel juist is om weg te kijken. De nu aangekondigde ketenaanpak wekt toch wel enigszins de indruk dat het een reactie is op de incidenten in plaats van een preventief middel voor toekomstige incidenten.

Zo stelde een van de respondenten dat na een incident de branches altijd komen met dergelijke maatregelen, maar dat ze nooit geïmplementeerd worden. Het plan Veiligheid Voorop dateert uit 2011 en nu, drie jaar later, zijn er vooralsnog geen signalen te zien van een implementatie. Daarbij komt dat de ketenaanpak nog steeds niet goed doordacht is. Er zitten nog te veel zwakheden in, zoals een beperkte reikwijdte, die de functionaliteit van dit plan tegenwerken.

Bovenstaande kritiek wil niet zeggen dat de vertrouwensbenadering verkeerd is. Het werd simpelweg misbruikt en daardoor faalde het beleid. Als gevolg van het misbruik werd het individueel vertrouwen en vertrouwen in institutionele arrangementen ernstig geschaad en werd formele externe controle geïntensiveerd.

Hoewel met extra controle de onzekerheid en ongekendheid werd verkleind, bracht dit ook extra kosten met zich mee. Niet lang na de intensivering van controle stelden toezichthouders al dat er meer financiële middelen noodzakelijk waren. Een groeiende industrie en stabiele begroting voor externe veiligheid werd omschreven als relatieve bezuiniging.

De noodzaak tot extra externe controle kon niet weggenomen worden met financiële middelen en toezichthouders gingen zoeken naar andere mogelijkheden. Ten eerste werd een nieuw reguleringsinstrument geïntroduceerd; naming and shaming. Toezichthouders zagen bij Odfjell dat bedrijven angstig waren voor negatieve publiciteit en hoopten hiermee hun greep op het systeem te versterken.

Ten tweede werd de druk op de private sector vanuit de samenleving, maar ook toezichthouders, steeds groter om meer verantwoordelijkheid te nemen. Indirect werd hiermee Publiek-Private Samenwerking bedoeld in de vorm van de ketenaanpak.

Deze ketenaanpak zou echter geen nauwe samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven weerspiegelen. De eventuele samenwerking bij de ketenaanpak wordt omschreven als 'een aanvulling op externe controle, niet in plaats van'. Ook zou de samenwerking strikt gescheiden zijn, waardoor enkel van een contractarrangement gesproken kan worden.

Dat partijen, met name toezichthouders, niet de stap naar een partnerschapsarrangement willen maken is vooral te wijten aan het gebrek aan individueel vertrouwen in de industrie. Er is een angst voor rolvervaging.

### **7.3 Publiek-Private Samenwerking; controle of vertrouwen bepalend?**

Controle lijkt in dit onderzoek dan ook de bepalende factor te zijn voor het ontstaan van Publiek-Private Samenwerking. Een toename in controle lijkt zeker in het geval van capaciteitsbeperkingen broodnodig. Maar ook in het geval dat er geen capaciteitsbeperkingen waren zou Publiek-Private Samenwerking om de controle te intensiveren ongetwijfeld positief ontvangen worden. Controle is (onder voorbehoud dat het goed uitgevoerd wordt) een soort garantie voor veiligheid, of in ieder geval een zo laag mogelijk risico.

Vertrouwen lijkt een ondergeschikte rol in te vullen bij het ontstaan van Publiek-Private Samenwerking. Zo laat de ketenaanpak zien dat er toch animo voor Publiek-Private Samenwerking is, zelfs zo kort nadat de incidenten voor een vertrouwensbreuk zorgden.

Vertrouwen blijkt echter wel bepalend voor het type arrangement van Publiek-Private Samenwerking. Het gebrek aan individueel vertrouwen en vertrouwen in instituties en institutionele arrangementen gaat gepaard met het contractarrangement, zoals in geringe mate te zien is bij het ontstaan van de regionale veiligheidsnetwerken en duidelijk te zien bij het idee voor de ketenaanpak.

Het partnerschapsarrangement zoals de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven illustreert, kent een andere relatie tot vertrouwen. Op besluitvormingsniveau is geen vertrouwensbreuk waar te nemen. Deze breuk deed zich voor tussen toezichthouders en individuele bedrijven. In de Landelijke Aanpak risicobedrijven wordt hoofdzakelijk via vertegenwoordigers van het bedrijfsleven gecommuniceerd, zoals via de VNCI.

Deze resultaten zijn in gesimplificeerde weergave te zien in onderstaande tabel.

Tabel 7.3.1: Coevolutionaire relatie controle, vertrouwen en PPS

	Voor incidenten	Na incidenten
<b>Rol controle in werkwijze</b>	Ondergeschikt	Dominant
<b>Rol vertrouwen in werkwijze</b>	Dominant	Ondergeschikt
<b>Complexiteitsperspectief</b>	Complexiteiterkendend	Complexiteitreducerend
<b>Publiek-Privaat</b>	Partnerschapsarrangement	Contractarrangement
<b>Samenwerkingsarrangement</b>	Contractarrangement (verkapt)	

### *Co-evolutionaire relatie tussen controle en vertrouwen*

Zowel voor als na de incidenten is een interferentiële co-evolutie te zien tussen controle en vertrouwen. Voor de incidenten leidt de doelstelling om de externe controle met 25% te verminderen tot een werkwijze gebaseerd op het instrument vertrouwen, in het bijzonder individueel en vertrouwen in institutionele arrangementen. Deze co-evolutionaire relatie gaat zelfs zo ver dat externe controle wordt *vervangen* door individueel vertrouwen en vertrouwen in institutionele arrangementen.

Na de incidenten is voor zeer korte duur symbiotische co-evolutie waar te nemen. De controle wordt geïntensiveerd om opnieuw te kunnen beoordelen of het betreffende bedrijf het vertrouwen van de toezichthouders waard is. In een gunstig geval kan deze toename in controle dus leiden tot een toename in de mate van vertrouwen in het bedrijf; symbiotische co-evolutie. Dit is slechts een eenmalig verschijnsel, omdat toezichthouders dan vervolgens, geheel begrijpelijk volgens efficiëntienormen, terugvallen naar interferentiële co-evolutie en de controle afstemmen op de mate van vertrouwen.

Vervolgens is eenzelfde relatie als voor de incidenten waar te nemen, alleen werkt deze relatie de andere kant uit. Het eerste gevolg van de incidenten was dat het individueel vertrouwen en vertrouwen in institutionele arrangementen ernstige schade opliep. Het gevolg van deze vertrouwensbreuk was een intensivering van controle.

Deze co-evolutionaire relatie speelt op het niveau van algemeen vertrouwen en algemene controle. Kijken we dieper, dan blijkt dat er over het gehele governance proces continu invloeden tussen en binnen controle en vertrouwen waar te nemen zijn.

Zo leidt de vertrouwensbenadering tot een grote mate van onzekerheid die het vertrouwen niet aanwakkert, maar eerder afzwakt (in het geval van toezichthouders). Vervolgens beïnvloedt dit gebrek aan vertrouwen de ontwikkeling van informeel intern toezicht middels de regionale

veiligheidsnetwerken. Hiermee wordt duidelijk dat de relatie tussen controle en vertrouwen continu in ontwikkeling is.

Daarbij komt dat vormen van vertrouwen elkaar ook beïnvloeden. Cognitief vertrouwen in competenties en intenties zijn niet zo losstaand als wellicht gedacht werd. Uit dit onderzoek blijkt dat deze concepten een zelfversterkende (symbiotische) relatie kennen. Een hoge mate van cognitief vertrouwen zegt iets over het cognitief vertrouwen in de intenties en vice versa.

### *Complexiteitsperspectief*

Het complexiteitsperspectief, complexiteiterkennend versus -reducerend, staat tevens nauw in relatie tot controle en vertrouwen. Voor de incidenten is een duidelijk complexiteiterkennende aanpak merkbaar in de zin dat er een grote mate van onzekerheid en ongekendheid heerst. Na de incidenten is een duidelijk complexiteitreducerende aanpak merkbaar in de zin dat er wordt ingezet om de onzekerheid en ongekendheid te verkleinen.

Controle en vertrouwen spelen hierin een cruciale rol. Controle dient immers om zekerheid en kennis te vergaren over bedrijven en dus om de theoretische chaos te verkleinen. Er wordt geen ruimte gegeven voor een 'leap of faith'. Een dominantie in controle past hierbij dus in een complexiteitreducerende aanpak.

Vertrouwen doet dit wel. Vertrouwen is een instrument om met onzekerheid en ongekendheid om te gaan en indirect omarm je deze factoren met vertrouwen. Dit is ook terug te zien in de manier waarop verantwoording wordt toegekend. In een complexiteiterkennende aanpak wordt bedrijven de ruimte gegeven om verantwoordelijk gedrag te vertonen, zoals gebeurde voor 2011/2012. Ook de regionale veiligheidsnetwerken die dienen als platform voor kennisuitwisseling passen in de complexiteiterkennende benadering waarmee ingezet wordt op het laten stromen van kennis en combineren van kennis. Een dominantie in vertrouwen past hierbij dus in een complexiteitaanvaardende aanpak.

Na de incidenten is de complexiteitreducerende aanpak terug te zien in de manier waarop toezichhouders meer verantwoordelijkheid toewijzen aan het bedrijfsleven. Daarnaast hechten ze veel waarde aan een strikte taakverdeling en scheiding van verantwoordelijkheden.

### *Publiek-Private Samenwerking*

Bovenstaande is precies waarom de complexiteitsbenadering een nuttig theoretisch concept bleek om Publiek-Private Samenwerking te onderzoeken. Deze complexiteitsbenaderingen verklaren waarom voor een bepaald type arrangement van Publiek-Private Samenwerking wordt gekozen.



Eerder in dit hoofdstuk kwam al aan bod dat de noodzaak tot controle aanleiding is tot de vorming van Publiek-Private Samenwerking en vertrouwen bepaalt welk arrangement dat wordt. De drie belangrijkste factoren om te bepalen welk type arrangement een samenwerkingsverband inhoudt zijn het type relatie, de scope van het project en de mate van coproductie.

Het type relatie maakt kortweg het onderscheid tussen een verticale en horizontale relatie tussen toezichthouder en bedrijf. In het contractarrangement is dit een duidelijk verticale relatie. Dit uit zich hoofdzakelijk in het feit dat deze arrangementen door druk vanuit overheden of samenleving ontstaan. Er is een duidelijk onderscheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, zoals het ontstaan van de regionale veiligheidsnetwerken illustreert.

Bij de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven bijvoorbeeld is een heel andere relatie waar te nemen waarbij ingezet wordt op gezamenlijke besluitvorming. Dit geeft een horizontale relatie weer waarbij de een niet boven de ander staat. Ook is bij dit programma een andere rol voor vertrouwen weggelegd; waar op uitvoeringsniveau duidelijke kenmerken van wantrouwen te zien zijn, is dit op besluitvormingsniveau niet het geval.

De scope van het project en de mate van coproductie kunnen tezamen besproken worden. Het gaat grofweg om het benadrukken van scheidingen of het leggen van verbindingen. Het contractarrangement is geënt op het principe van het aanbrengen van scheidingen, verklaard door de afwezigheid van een hoge mate van vertrouwen.

Het partnerschapsarrangement blijkt in de empirie enkel te kunnen ontstaan als er een (relatief) hoge mate van vertrouwen heerst. Dit blijkt uit de constatering dat toezichthouders niets zagen in deze vorm van samenwerking als gevolg van een gebrek aan vertrouwen.

Met behulp van deze resultaten (zie ook tabel 7.3.2) kan de relatie tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking verklaard worden. De resultaten bieden geen mogelijkheid om te analyseren of Publiek-Private Samenwerking het vertrouwen beïnvloedt en zo ja, op welke manier. Gezien de beperkte meetmomenten van dit onderzoek is deze data niet beschikbaar. Tevens is de ketenaanpak nog niet geïmplementeerd en kunnen de effecten hiervan nog niet gemeten worden.

De ogen zijn nu gericht op de industrie. Beloften zijn gemaakt, maar nog niet allemaal nagekomen. De tijd zal het leren, maar de ketenaanpak zou wel eens, mits goed uitgewerkt en geïmplementeerd, een aanwinst voor het controlesysteem kunnen zijn.

Tabel 7.3.2: ongesimplicifeerde resultaten

		Voor incidenten	Na incidenten
<b>Complexiteitsperspectief</b>		Complexiteitserkendend	Complexiteitsreducerend
<b>Controle</b>	Formele externe controle	Aanwezig, doch verminderd als gevolg van vertrouwen in institutionele arrangementen	Aanwezig, geïntensiveerd als gevolg van gebrek aan cognitief vertrouwen en vertrouwen in institutionele arrangementen
	Informele externe controle	Aanwezig als gevolg van gebrek aan vertrouwen in instituties	Voor zover bekend afwezig als gevolg van gebrek aan cognitief vertrouwen
	Formele interne controle	Afwezig	Plannen gemaakt om deze vorm van controle te implementeren middels ketenaanpak; vorm van self-governance
	Informele interne controle	Slechts monitoring aanwezig middels Veiligheidsnetwerken; vorm van Private-Interest Government	Slechts monitoring aanwezig middels Veiligheidsnetwerken; vorm van Private-Interest Government
<b>Vertrouwen</b>	Cognitief vertrouwen in competenties	Afhankelijk van track-record van bedrijf, doch dunne cognitieve basis	In beginsel afwezig totdat een nieuw track-record is opgebouwd, uitzonderingen daargelaten
	Cognitief vertrouwen in intenties	Afhankelijk van track-record van bedrijf, doch dunne cognitieve basis	In beginsel afwezig totdat een nieuw track-record is opgebouwd, uitzonderingen daargelaten
	Affectief vertrouwen	Aanwezig bij bedrijven waar informele externe controle wordt toegepast	Afwezig; maatregelen genomen om dit te voorkomen
	Vertrouwen in instituties	Beperkt, hoofdzakelijk op het gebied van reguleringsinstrumenten	Beperkt, hoofdzakelijk op het gebied van reguleringsinstrumenten
	Vertrouwen in institutionele arrangementen	Grote mate van vertrouwen. Vervangt een deel van de formele externe controle	Nagenoeg geen vertrouwen; er wordt geen waarde meer gehecht aan institutionele arrangementen
	<b>Publiek-Private Samenwerkingsarrangementen</b>	Contractarrangement	Ontstaan onder druk in de vorm van regionale veiligheidsnetwerken om extra controle in te brengen
Partnerschapsarrangement		Ontstaan in de vorm van de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven	Gehandhaafd in de vorm van de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven

## 8. Aanbevelingen

---

Over de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat er altijd een risico bestaat dat er iets gebeurt bij een BRZO-bedrijf; een risicoloze industrie bestaat niet. Desalniettemin is het de taak van zowel overheden als bedrijven om te zorgen dat er geen schade toegebracht wordt aan mens en milieu.

Een systeem is nooit perfect. Toch laten de incidenten bij Chemie-Pack in 2011, Odfjell in 2012 en ELD in 2013 zien dat van toeval niet gesproken mag worden. Om het systeem van toezicht en handhaving te verbeteren, biedt dit onderzoek in de hierop volgende paragrafen aanbevelingen die richting kunnen bieden aan een effectief en efficiënt controlesysteem.

### 8.1 Intensivering interne controle

Het verleden heeft uitgewezen dat een werkwijze gebaseerd op vertrouwen financieel aantrekkelijk is. Zeker in tijden van economische crisis is dit iets waar bestuurders zich op kunnen richten. Desalniettemin laat het verleden zien dat deze werkwijze kwetsbaar is. Bedrijven werden minder intensief gecontroleerd, waardoor sommige 'shortcuts' namen en het risico als gevolg toenam.

De verwachting van respondenten en resultaten in dit onderzoek laten zien dat het waarschijnlijk is dat op den duur weer terug gevallen wordt op de controlebenadering als gevolg van verslappende aandacht voor het issue. Indien dit ook het geval zal blijken, is het noodzakelijk om maatregelen te nemen om te voorkomen dat bedrijven wederom shortcuts zullen nemen.

Een mogelijkheid om dit te bewerkstelligen is om meerdere barrières in te bouwen in het controlesysteem met behulp van meer interne controle (zelforganisatie). Door interne controle zo vorm te geven dat het bedrijfsleven een grotere rol krijgt, wordt een soortement 'second opinion' in het controlesysteem doorgevoerd. Het kan behulpzaam zijn om de interne controle institutioneel vastgelegde reguleringsinstrumenten te bieden.

Daarbij kan het bedrijfsleven een extra zetje in de goede richting gegeven worden door haar een gedeelde verantwoordelijkheid te laten dragen. Een voorbeeld hiervan is het enkele jaren geleden afgeschafte Besluit Financiële Risico's, waarin stond vastgelegd dat bedrijven een potje moesten reserveren voor eventuele schades. Hierbij kon gedacht worden aan bankengaranties of andere manieren waardoor toezichthouders de garantie hadden dat de Staat bij incidenten niet op hoefde te draaien voor de (totale) schade. Deze financiële prikkel voor bedrijven kan als extra stimulans fungeren om de veiligheid op orde te krijgen. De resultaten laten zien dat het voornamelijk wanpresterende bedrijven zijn die zo'n prikkel goed kunnen gebruiken.

## 8.2 Vaste kennisbasis van toezichthouders

De kennisbasis van toezichthouders over de situatie bij bedrijven bleek in het verleden gering te zijn. Het cognitieve element was dun. Toezichthouders vertrouwden op ISO-certificaten die de realiteit niet correct weergaven. Als gevolg hadden toezichthouders geen goed beeld van de risico's en konden ze ook geen goede risicoanalyses maken.

Om mens en milieu te kunnen beschermen tegen rampen zijn risicoanalyses en dus ook kennis vereist. Een noodzakelijk kwaad is dat dit tijd en geld kost. Derhalve is het van belang om te allen tijde een voldoende eigen kennisbasis te hebben over de situatie bij een bedrijf zonder daarbij op derden te hoeven vertrouwen. Dit betekent dat controle niet onderhevig aan vertrouwen zou moeten zijn.

Deze '*mindset*' begint bij bestuurders en beleidsmakers. Zij zijn verantwoordelijk voor het aansturen van toezichthouders. Het institutioneel vastleggen van een minimale intensiteit van BRZO-inspecties of het gebruik maken van ICT om snel en goedkoop data bij en van bedrijven te verzamelen kan uitkomst bieden. Let wel dat data altijd door de toezichthouders verzameld zou moeten worden om (de schijn van) datamanipulatie door bedrijven te voorkomen.

## 8.3 Versterking van reguleringsinstrumentarium

De huidige wet- en regelgeving biedt niet genoeg houvast aan toezichthouders om daadkrachtig op te kunnen treden. In feite kunnen toezichthouders alleen aan symptoombestrijding doen (output control), zoals bijvoorbeeld brandinstallaties die niet correct zijn geïnstalleerd.

Het daadwerkelijke probleem, in de praktijk veelal een gebrek aan competenties en intenties, is met de huidige wet- en regelgeving nagenoeg ongrijpbaar. Toezichthouders kunnen formeel geen 'behavioural control' toepassen. Het verleden laat zien dat toezichthouders als gevolg uitwijken naar manieren van controle waarvan de nadelen pas later duidelijk worden.

Het zou de veiligheidscultuur bij sommige bedrijven ten goede komen als het reguleringsinstrumentarium van toezichthouders werd verbreed of het bestaande instrumentarium in de praktijk beter inzetbaar blijkt.

Een voorbeeld van een verbreding van het instrumentarium is het toepassen van naming and shaming, hoewel hierbij gewaarschuwd dient te worden voor een onterecht negatief beeld van bedrijven. Hierin moeten dus nog stappen gemaakt worden. Ook het institutioneel vastleggen van naming and shaming als reguleringsinstrument kan richtlijnen bieden voor het gebruik van dit

reguleringsinstrument. Hoewel dit instrument in beginsel niet zo ingrijpend lijkt als bijvoorbeeld dwangsommen of stillegging, kan hiermee wel de reputatie van het bedrijf beïnvloed worden.

Een voorbeeld van het beter inzetbaar maken van het huidige instrumentarium is om de regels voor stillegging concreter en beter onderbouwd institutioneel vast te leggen om conflicten tussen overheden en bedrijven te voorkomen. Daarnaast wordt in de praktijk geklaagd over de beperkte hoogte van dwangsommen, waardoor gedacht zou kunnen aan het ophogen van dit maximum.

#### **8.4 Publiek-Private Samenwerking doorzetten**

Publiek-Private Samenwerking ontwikkelt zich geleidelijk op uitvoeringsniveau. Op besluitvormingsniveau is dit al in verregaande vorm gemanifesteerd en het heeft zijn waarde al bewezen, bijvoorbeeld door middel van de kwaliteitscriteria voor inspecteurs.

Gezien de beperkte capaciteit van toezichthouders lijkt de interne controle een positieve ontwikkeling. In de praktijk is aan de ketenaanpak echter nog geen invulling gegeven. Het risico bestaat dat als de aandacht voor de problemen afzwakt, de stap tot verdere ontwikkelingen wellicht niet genomen wordt.

Het is van belang om gebruik te maken van de expertise die het bedrijfsleven te bieden heeft. In dat opzicht zou het wenselijk kunnen zijn om de regionale veiligheidsnetwerken te betrekken bij de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven en indien mogelijk bij de ketenaanpak.

Indien de ketenaanpak niet van de grond komt, is het een mogelijkheid om dit via informele druk of institutionele kaders te sturen. Het medeverantwoordelijk maken van een branchevereniging bij ernstige tekortkomingen of strafbare feiten zou aanleiding kunnen zijn om een ketenaanpak te bespoedigen.

Indien dit sturen niet het gewenste effect heeft, kan altijd gedacht worden aan het formeel afdwingen van een intern controlesysteem via Private Interest Government. Het geniet echter de voorkeur om dit te laten ontstaan uit de onderlinge interacties in het bedrijfsleven via self-governance, waarbij een op zichzelf staand zelforganiserend intern controlesysteem in staat is om te reguleren.

Het zou een mooi streven zijn als een branchevereniging garant staat voor een bepaalde mate van veiligheid. Een soort keurmerk.

## 8.5 Mandatering naar BRZO-RUD's

Toezichthouders kijken eendimensionaal naar bedrijven. Ze kijken naar veiligheid. Bestuurders nemen, gezien hun positie niet heel verwonderlijk, tevens economische afwegingen mee.

Als het gaat om veiligheid van mens en milieu, zou het mogelijk beter zijn als enkel professionals zich hierover buigen en meer verantwoordelijkheid dragen. Een bestuurder als zijnde politiek verantwoordelijk heeft veelal niet de expertise die een inspecteur heeft en maakt als gevolg ook andere afwegingen.

Een verregaande mandatering naar de BRZO-RUD's zou uitkomst bieden om een wat meer eendimensionale visie te bewerkstelligen. De minister van Infrastructuur en Milieu is voor deze mandatering als systeemverantwoordelijke de aangewezen persoon: het is aan de minister om de zwakheden van het controlesysteem op te heffen.

Bij deze mandatering moet wel de kanttekening geplaatst worden dat economische omstandigheden niet significant mogen lijden onder veiligheid. Zo is winst door bedrijven een voorwaarde om te kunnen investeren in veiligheid.

Desalniettemin lijkt hiervoor een professionele afweging beter dan een politieke afweging. Tevens kan met de nauwe samenwerking tussen overheden en bedrijfsleven op besluitvormingsniveau het bedrijfsleven haar economische belangen verdedigen. Veel BRZO-RUD's zijn vertegenwoordigd in de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven bijvoorbeeld.

## 8.6 Veroudering installaties in de gaten houden

Naar verluidt is een aandachtspunt voor de komende jaren de veroudering van installaties. Een veroudering van installaties brengt een verhoogd risico met zich mee voor mens en milieu. Dit betekent dat bedrijven die shortcuts nemen daar de komende jaren mee geconfronteerd worden.

Een verhoogd risico vraagt om meer aandacht van niet alleen toezichthouders maar ook de industrie zelf. Nog een incident in de BRZO-industrie zou de spanningen weer terugbrengen en de invulling van het systeem onder druk zetten. Bij elk incident komen de twijfels over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het controlesysteem weer terug en bij elk incident lijken ze groter te worden, waardoor ook de druk op het systeem groter wordt.

Om de veroudering in de gaten te houden is het zaak om het bedrijfsleven actief te betrekken bij de monitoring en regulering. Hiervoor moeten stappen gemaakt worden in de communicatie tussen overheden en bedrijfsleven. Juist nu is het van belang dat het bedrijfsleven verantwoordelijk neemt als zij signalen krijgt dat bij een bepaald bedrijf het risico toeneemt.

## 8.7 Veiligheid is onzichtbaar, dus maak het kenbaar

Het idee van toezicht is om alle bedrijfsprocessen veilig te laten verlopen zoals bedoeld. Dit betekent dat als toezicht goed uitgevoerd wordt, burgers en milieu hier in principe niet mee geconfronteerd worden.

Het is begrijpelijk dat het bekostigen van een controlesysteem waarvan niemand het profijt ziet lastig te verantwoorden is voor bestuurders in tijden waarin elk dubbeltje omgedraaid moet worden. Het is aan alle betrokkenen om uit te dragen wat het nut is van controle om publiek en politiek draagvlak te creëren. Wees transparant.

In elke verkiezingsperiode vliegen de statements over 'meer blauw op straat' je om de oren. Burgers willen zich veilig voelen en daarom ook geconfronteerd worden met toezichthouders. Er zijn niet veel burgers te vinden die zeggen dat er bezuinigd moet worden op de politie. Dit komt omdat ze dicht bij de politie staan en hier dagelijks mee geconfronteerd worden.

Confronteer de burger dan ook met het toezicht op risicovolle bedrijven. Laat ze inzien waarvoor toezichthouders zich dagelijks inzetten en waarom er genoeg geld naar toe moet. Met name in de regio's Rotterdam-Rijnmond, Midden- en West-Brabant en Zuid-Limburg waarin veel BRZO-bedrijven gevestigd zijn kunnen hier op inspelen.

## 9. Discussie

---

De relatie tussen controle en vertrouwen was al een verkend, maar nog niet geheel bekend, terrein. Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het uitdiepen van deze relaties, evenals het in verband brengen van deze concepten met Publiek-Private Samenwerking.

Dit onderzoek had niet uitgevoerd kunnen worden zonder de beschikbare literatuur op het gebied van controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking. Met name vertrouwen is een dusdanig lastig concept om ten eerste te definiëren en ten tweede te operationaliseren, dat hier een grote toegevoegde waarde van de wetenschap in lag.

Met behulp van de inzichten op het gebied van controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking heeft dit onderzoek een toegevoegde waarde kunnen leveren aan de wetenschap middels nieuwe inzichten. Met inachtneming van een aantal beperkingen van dit onderzoek kan echter voorzichtig gegeneraliseerd worden.

De generalisatie geschiedt echter op een bepaalde mate van speculatie. Dit hoofdstuk sluit af met mogelijkheden voor vervolgonderzoek die uitkomst bieden bij het bevestigen en eventueel nader verklaren van de in dit onderzoek gepresenteerde resultaten.

### 9.1 Toegevoegde waarde van de wetenschap

De bedoeling van theoretische inzichten werd in hoofdstuk twee al duidelijk gemaakt; ze dienen als instrumenten om naar de werkelijkheid te kijken. Deze rol van theorie dient niet onderschat te worden; controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking zijn ingewikkelde concepten. Om deze te onderzoeken is een duidelijk richtinggevend kader nodig.

Dat de theorie (o.a. Das en Teng, 1998) al dusdanig gevorderd was in het herkennen van verschillende objecten en vormen van controle en (met name) verschillende objecten en elementen van vertrouwen heeft een bepalende rol gespeeld in de opzet van dit onderzoek. Dit uit zich vooral in de operationalisatie. Zeker vertrouwen als zijnde een emotie of gevoel is zelfs met beschikbare literatuur lastig te definiëren en daarmee conceptualiseren.

Daarnaast hielp zelforganisatie om het ontstaan en de werking van interne controlesystemen te begrijpen en analyseren. Met name de theorie van Boons (2008) bood houvast om de positie van overheden ten aanzien van deze zelforganisatie te bepalen en om aanbevelingen te formuleren om zelforganiserende systemen te beïnvloeden.



Vervolgens heeft het idee van punctuated equilibria (van Buuren, Gerrits en Teisman, 2009), zij het op een wat algemener systeemniveau, geholpen om structuur aan te brengen in het governanceproces van 2006 tot en met 2013. Met behulp van de punctuated equilibria konden twee evenwichten vastgesteld worden, met behulp van bovengenoemde concepten, waardoor de punctuated equilibria de hoofdstructuur van de resultaten (het narratief) hebben opgebouwd.

Tot slot gaf de theorie de eerste aanzet tot de hypothese dat complexiteitsperspectieven, controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking onomstotelijk met elkaar verbonden zijn in hun specifieke uitingsvormen. Zo vertonen een complexiteitreducerend perspectief, controle en het contractarrangement in de literatuur dusdanig veel overeenkomsten dat deze in de empirie ook in deze verhouding terug te zien zijn. Hetzelfde geldt voor een complexiteitaanvaardend perspectief, vertrouwen en het partnerschapsarrangement.

## 9.2 Nieuwe inzichten

Waarover de theorie nog niet genoeg inzicht bood, en hiermee tevens de aanleiding van dit onderzoek mee stimuleerde, was een accurate, gedetailleerde en bovenal uitgediepte relatie tussen controle en vertrouwen. Niet alleen tussen de 'koepelconcepten' controle en vertrouwen, maar tussen alle 'subconcepten'. Dat er zo veel onderlinge relaties te vinden waren, was voorheen nog niet bekend. Het is werkelijk een chaos van relaties, waarmee in die zin een complexiteitsperspectief ook toepasselijk was.

Dit kenmerkt het complexe karakter van concepten als controle en vertrouwen. Deze concepten werden in de theorie al wel in verband gebracht met complexiteitsperspectief, maar dit onderzoek geeft zorgvuldig weer waarom; de concepten beïnvloeden niet alleen elkaar, maar wanneer dieper ingegaan wordt op de concepten, blijkt dat op subconceptueel niveau al relaties zijn waar te nemen. Daarnaast beïnvloeden ze elkaar wederzijds en opeenvolgend, waardoor bijvoorbeeld in sommige gevallen situaties kunnen optreden waarbij een vertrouwensbenadering indirect via onzekerheid leidt tot een afname van vertrouwen.

Keren we terug naar een algemeen niveau van controle en vertrouwen, dan is te zien dat er ook een nieuw inzicht ten aanzien van co-evolutie naar voren is gekomen. Het type co-evolutie is geen vaste waarde, maar kan variabel zijn. De empirie laat zien dat een overgang van symbiotische co-evolutie naar interferentiële co-evolutie mogelijk is. Dit leert ons dat de relatie tussen controle en vertrouwen niet stabiel hoeft te zijn. Ze kunnen als substituten fungeren, maar kunnen in dezelfde situatie in een andere context evenredigheid vertonen. Dit bevestigt dat co-evolutie een typisch complexiteitsconcept is, waarbij de casuïstiek van invloed is op de resultaten.

Daarnaast is in de literatuur veel aandacht besteed aan de rol van vertrouwen in Publiek-Private Samenwerking. Dit onderzoek laat zien dat de rol van vertrouwen niet in alle gevallen zo groot is als voorheen werd geïnsinueerd.

Zo blijkt dat voor het ontstaan van het contractarrangement geen grote mate van vertrouwen aanwezig hoeft te zijn. Bij het ontstaan speelt controle een centrale rol. Vertrouwen wordt belangrijk als voor een type arrangement gekozen wordt.

Hiermee biedt dit onderzoek een nieuwe blik op Publiek-Private Samenwerking, temeer in situaties waarbij het niet gaat om enkel financiën, maar ook om veiligheid voor mens en milieu. De literatuur (Klijn en van Twist, 2007) stelt dat een voorwaarde voor Publiek-Private Samenwerking is dat de meerwaarde de meerkosten moet overstijgen. Veiligheid kan echter niet in kosten worden uitgedrukt. Daarbij komt dat de waarde van toezicht onzichtbaar is. Juist dan is het nagenoeg onmogelijk om de (meer)waarde uit te drukken.

Het onderzoeken van Publiek-Private Samenwerking in de chemische industrie biedt daarom een nieuwe blik op het concept. Daarbij komt dat veel controlesystemen van de overheid in verschillende markten veel gelijkenissen vertonen. Recent kwam het paardenvleeschandaal aan het licht, waarbij termen als systeemtoezicht en 'inhoudelijk' toezicht terugkwamen. De voedingsmiddelensector en het toezicht hierop door Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit werd overigens tezamen met andere sectoren genoemd in het Kabinetsprogramma Vernieuwing Toezicht.

Dit maakt dat de resultaten in dit onderzoek zich niet hoeven te beperken tot de chemische industrie alleen. De concepten lenen zich voor een voorzichtige generalisatie naar andere controlesystemen. Hierbij moet worden benadrukt dat met het oog op complexiteitsdenken de casuïstiek elke keer van invloed zal zijn op de resultaten. Desalniettemin kunnen bestuurders lering trekken uit de aangetoonde onderlinge relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking om hiermee een betere afweging te kunnen maken bij de vormgeving van controlesystemen.

### **9.3 Beperkingen van het onderzoek**

Tot slot de beperkingen van dit onderzoek. Allereerst de beperkte meetmomenten die een relatief kortlopend onderzoek van een jaar met zich meebrengt. Het gaat om een governance proces dat in 2006 werd ingezet en zich continu ontwikkelt. Het blijft lastig om het verleden te analyseren, waardoor altijd een beperkt beeld van het verleden geschetst wordt. Het voordeel is geweest dat de in dit onderzoek meegenomen respondenten ook voor 2011/2012 grotendeels aanwezig waren in het BRZO-netwerk, waarmee ze deze beperking voor een deel compenseerden.

Ten tweede moet ergens een lijn getrokken worden om te stoppen met analyseren. Dit onderzoek heeft de lijn in 2013 getrokken. Enerzijds om de praktische reden om het onderzoek te kunnen beëindigen. Anderzijds om de reden dat in 2013 het systeem een nieuw tijdelijk evenwicht aannam, hetgeen een goed moment was om de dataverzameling te stoppen. Ook in 2014 zijn echter weer interessante bewegingen gaande in bijvoorbeeld de vormgeving van de Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven, dat nu verder gaat onder de noemer 'BRZO+'.

Ten derde kan gezegd worden dat twee onderzochte stadia (voor 2011/2012 en na 2011/2012) enigszins beperkt zijn om te generaliseren. Desalniettemin is de data toereikend genoeg om harde uitspraken te kunnen doen. Met het oog op de generaliseerbaarheid is de data wellicht erg specifiek voor deze sector, maar voor de oplettende mens zijn de vergelijkingen met andere sectoren wel degelijk aanwezig.

Aan de ene kant is het doel van dit onderzoek dan ook geweest om met name het openbaar bestuur te informeren over de verschillende werkwijzen en daarbij horende voor- en nadelen. Aan de andere kant is het doel geweest om een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke literatuur middels het uitdiepen van de wederzijdse relaties tussen controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking.

## 9.4 Vervolgonderzoek

In de vorige paragraaf van dit hoofdstuk werd het al kort genoemd, maar de chemische sector is niet de enige sector waarvoor de resultaten in dit onderzoek kunnen helpen. De theorievorming van dit onderzoek zou idealiter moeten worden getoetst in andere sectoren. Het ideale scenario zou zijn om alle sectoren uit 'Vernieuwing Toezicht' hierin mee te nemen. Gezien de uitermate tijdrovendheid van een dergelijk onderzoek is het beter enkele sectoren te selecteren.

Over de afgelopen jaren is er aantal sectoren die door overheden gecontroleerd worden veelvuldig aan bod gekomen. Ten minste de volgende drie sector kunnen uitkomst bieden om de theorievorming in dit onderzoek te toetsen en waar nodig aan te vullen of te nuanceren.

### 9.4.1 Banken

Een eerste potentiële casus is de bankensector. De Nederlandsche Bank als zijnde de toezichthouder op het financiële stelsel heeft de afgelopen jaren na het uitbreken van de economische crisis ook de nodige kritiek gehad (Trouw, 2014; Volkskrant, 2012). Zo zou De Nederlandsche Bank niet tijdig en adequaat gereageerd hebben op problemen bij SNS. Zie hier ook de vergelijking tussen DCMR/VRR en Odfjell.

#### 9.4.2 *Zorginstellingen*

Ook in de gezondheidszorg gaat het helaas lang niet altijd goed. Onlangs kwamen de borstimplantaten van het merk PIP negatief in de publiciteit en bleek dat de Inspectie voor de Gezondheidszorg geen goede risicoanalyse had gemaakt (NOS, 2012).

Daarnaast staat ook het voorbeeld van het Ruwaard van Putten Ziekenhuis velen nog bij (NRC, 2013). De zorg was ondermaats en de Inspectie voor de Gezondheidszorg heeft dit ziekenhuis als gevolg onder verscherpt toezicht gesteld.

#### 9.4.3 *Voedsel en waren*

Tot slot het alom bekende paardenvleesincident. Een van de bedrijven die hiervoor door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit voor is aangepakt is vleesgroothandel Willy Selten. Er zouden meer partijen vlees ingekocht dan verkocht zijn, waardoor ongedocumenteerd (mogelijk paarden)vlees verwerkt zou zijn in de verkochte ladingen.

#### 9.4.4 *Vergelijkend onderzoek*

Geen controlesysteem is perfect. Daarom is vergelijkend onderzoek zo relevant. Lessen trekken uit verschillende sectoren met specifieke werkwijzen is niet alleen relevant voor het toetsen van theorieën, maar ook voor het vormgeven van een nagenoeg 'perfect' controlesysteem.

Gezegd kan worden dat de controle op de bankensector, net als het toezicht op de chemische industrie, niet het beoogde effect heeft gehad. Waar het in de chemische industrie niet goed ging, is nu inmiddels duidelijk, maar waar het bij de banken exact fout ging, is nog niet in het kader van controle, vertrouwen en Publiek-Private Samenwerking verklaard.

Daartegenover staat het toezicht op zorginstellingen en de voedselindustrie. Hier lijken toezichthouders een stuk strenger op te treden. Over inadequaat optreden wordt (tot nu toe) niet gerept, maar hoofdzakelijk over de strenge handhaving door toezichthouders. Wellicht dat deze controlesystemen anders zijn vormgegeven.

Een vergelijkend onderzoek zou daarom een goed beeld geven over het optimale controlesysteem. Met behulp van een dergelijk onderzoek kan ook relatief gemakkelijk gegeneraliseerd worden naar alle sectoren waarop toezicht uitgevoerd wordt door overheden. En dat is misschien ook wel nodig; er zijn nog genoeg stappen te maken om te werken aan dat effectieve en efficiënte controlesysteem waarmee de veiligheid tegen zo laag mogelijke kosten gegarandeerd kan worden.

# Literatuur

---

- Aken, van, P.D., Benthem, van, R., Vos, R.O. (2001). PPS: Is de overheidsmanager in control? *Overheidsmanagement*, 14 (12), 325-327.
- Algemene Rekenkamer. (2007). *Projectvoorstel goed bestuur in uitvoering*.
- Algemene Rekenkamer. (2011). *Verkenning (Concept nota van bevindingen) Externe Veiligheid*.
- Arbeidsinspectie. (2011). *Systeemgericht toezicht in het BRZO; wie is waar verantwoordelijk voor?*
- Arbozone. (2013). *Oppositie wil chemiesector laten meebetalen aan toezicht*.  
[<http://www.arbozone.nl/17267/oppositie-wil-chemiesector-laten-meebetalen-aan-toezicht>]. 04-11-2013.
- Bachmann, R. (2001). Trust, power and control in trans-organisational relations. *Organization studies*, 22, 337-365.
- Boons, F. A.A. (2008). Self-organization and Sustainability: The emergence of a Regional Industrial Ecology. *E:CO*, 2008 (2), 41-48.
- Boonstra, J. (2007). Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief. *M&O*, 3(4), 5-35.
- Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking; de interactie centraal*. Utrecht. Lemma.
- Bult-Spiering, M. (2005). Interactie in publiek-private samenwerking. *Openbaar bestuur*, 15(2), 6-10.
- Buuren, van, M.W., Gerrits, L.M., Teisman, G.R. (2009). *Managing Complex Governance Systems; Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. London. Routledge.
- Canté, L., Kastelein, N., Schulz, M., Twist, van, M. (2003). Management van complexe projecten en processen. *Bestuurskunde*, 12 (6), 241-251.
- Comfort, L.K. (1994). Self-organization in Complex systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1994 (3), 393-410.
- Commissie Herziening. (2008). *De tijd is rijp*.
- Das, T.K. & Teng, B. (1998). Between trust and control: Developing confidence in partner cooperation in alliances. *Academy of Management*, 23 (3), 491-512.
- Das, T.K. en Teng, B. (2001). Trust, control and risk in strategic alliances: An integrated framework. *Organization Studies*, 22 (2), 251-283.
- DCMR Milieudienst Rijnmond. (2009). *Het Besluit Risico's zware ongevallen 1999 (Brzo'99)*.  
[[http://www.dcmr.nl/nl/adviesbeleid/kenniscentrumveiligheid/brzo/\\_/content/internet/nl/documents/doelgroepen/overheid/veiligheid/brzo-rijmond/Het-Besluit-Risico-s-Zware-Ongevallen-1999--BRZO-99-.html](http://www.dcmr.nl/nl/adviesbeleid/kenniscentrumveiligheid/brzo/_/content/internet/nl/documents/doelgroepen/overheid/veiligheid/brzo-rijmond/Het-Besluit-Risico-s-Zware-Ongevallen-1999--BRZO-99-.html)]

- DCMR Milieudienst Rijnmond. (2013). *Wonen en milieu*.  
[<http://www.dcmr.nl/nl/wonenenmilieu/index.html>]. 13-03-2013.
- DCMR Milieudienst Rijnmond. (2013). *Zeeland en Zuid-Holland gaan samenwerken in het toezicht op risicovolle bedrijven*.  
[[http://www.dcmr.nl/nl/actueel/\\_/content/gemeenschappelijk/nl/documents/nieuws/2012/12/Persbericht-Zeeland-Zuid-Holland.html](http://www.dcmr.nl/nl/actueel/_/content/gemeenschappelijk/nl/documents/nieuws/2012/12/Persbericht-Zeeland-Zuid-Holland.html)]. 18-03-2013.
- DCMR. (2011). *Begroting 2012*.
- DCMR. (2013). *Handhaving*.  
[<http://www.dcmr.nl/nl/bedrijvenmilieu/controlehandhaving/index.html>]. 9-7-2013.
- DCMR. (2013). *Landelijk Steunpunt Externe Veiligheid*.  
[<http://www.dcmr.nl/nl/adviesbeleid/kenniscentrumveiligheid/lsev/index.html>]
- DCMR. (2013). *Nieuwsoverzicht*.  
[<http://www.dcmr.nl/nl/actueel/index.html>]. 06-05-2013.
- DCMR. (2013). *Sanctiestrategie*.  
[<http://www.dcmr.nl/handhaving/bedrijfscontrole/sanctiestrategie>]. 11-07-2013.
- Doorewaard, H. en Verschuren, P. (2005). *Het ontwerpen van een onderzoek*.
- Duit, A. & Galaz, V. (2008). Governance and Complexity. *Emerging Issues for Governance Theory Governance*, 21(3), 311-335.
- Edelenbos, J. en Eshuis, J. (2009). Dealing with Complexity through Trust and Control. In Buuren, van, M.W., Gerrits, L.M., Teisman, G.R. (2009). *Managing Complex Governance Systems; Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments*. London. Routledge.
- Edelenbos, J. en Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision-making networks: A theoretical and empirical exploration. *Administration and Society*, 39 (1), 25-50.
- Edelenbos, J., Klijn, E.H., Steijn, A.J. (2011). Vertrouwen in governance netwerken. *Bestuurskunde*, 20(3), 80-93.
- Eisenhardt, K.M. (1985). Control: Organizational and economic approaches. *Management Science*, 31 (2), 134-149.
- Esselbrugge, M. & Oosten, W. (2001). PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten. *Tijdschrift Privatisering* 7(6), 18-20.
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline, Learning within the unknowable*. London. Routledge.
- Gambetta, D. (1988). *Trust: Making and breaking cooperative relations*. New York: Basil Blackwell.
- Gerrits, L.M. (2012). *Punching Clouds; an introduction to the complexity of public decision-making*. USA. Emergent Publications.

Goshal, S. en Moran, P. (1996). Bad for practice: A critique of the transaction cost theory. *Academy of Management Review*, 21, 13-47.

Handhavingsportaal. (2013). *BRZO*.

[<http://www.handhavingsportaal.nl/gezondheid-en-veiligheid/brzo>]. 19-03-2013.

Infopunt Veiligheid. (2013). *Checklist Handhaving BRZO*.

[<http://www.infopuntveiligheid.nl/Infopuntdocumenten/Checklist%20Handhaving%20BRZO.pdf>]. 8-8-2013.

Inspectie Leefomgeving en Transport. (2013). *Regionale Uitvoeringsdiensten*.

[<http://www.ilent.nl/onderwerpen/leefomgeving/algemeen/regionale-uitvoeringsdiensten/>] 18-03-2013.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2011). *Brand Chemie-Pack Moerdijk; een onderzoek naar de bestrijding van (de effecten van) het grootschalig incident*.

Kenniscentrum InfoMil. (2013). *Handhaving*.

[[http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/specialkids/vragen-en-antwoorden/dwangsom/@88409/dwangsom\\_-\\_hoe\\_hoog/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/specialkids/vragen-en-antwoorden/dwangsom/@88409/dwangsom_-_hoe_hoog/)]. 8-8-2013.

Kenniscentrum InfoMil; Rijkswaterstaat; Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Besluit Risico's Zware Ongevallen '99*.

[<http://www.infomil.nl/onderwerpen/hinder-gezondheid/veiligheid/brzo>]. 13-03-2013.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2004). *Managing uncertainties in networks; A network approach to problem solving and decision making*. London, UK. Routledge.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.

Klijn, E.H. & Twist, van, M.J.W. (2007). Publiek-Private Samenwerking in Nederland; overzicht van theorie en praktijk. *M&O*, 61(3/4), 156-170.

Klijn, E.H. (2010). Vertrouwen in bestuurlijke netwerken; zoeken naar de voorwaarden voor innovatieve oplossingen en uitkomsten. In S. Majoor (Ed.), *Voorbij de beheersing? bijdrage aan de stadsontwikkeling in Amsterdam*, 18-24. Amsterdam: Project Management Bureau.

Klijn, E.H., Teisman, G.R. (2000). Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships. In: S.P. Osborne (ed.) – *Public-Private Partnerships; theory and practice in international perspective*. London. Routledge.

Koppenjan, J.F.M. (2003). De moeizame aanloop naar publiek-private samenwerking. Negen totstandkomingsprocessen bij transportinfrastructuur onderzocht. *Beleidswetenschap*, 17(2), 87-98.

Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven (LATrb). (2011). *Atsma: 'centraliseer toezicht op BRZO-bedrijven'*.

[<http://www.latrb.nl/diverse-virtuele/politiek-brzo/>]. 04-11-2013.

- Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven. (2012). *Belanghebbenden Tevredenheids Onderzoek; BRZO inspectiejaar 2011*.
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven. (2013). *BRZO-RUD's*.  
[<http://www.latrb.nl/regio'-s/artikel/>]. 18-03-2013.
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven. (2013). *LAT Risicobeheersing Bedrijven*.  
[<http://www.latrb.nl/>]. 19-03-2013.
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven. (2013). *Monitor. Naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2012*.
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven. (2013). *Programma-organisatie*.  
[<http://www.latrb.nl/lat/programma/>]. 19-03-2013.
- Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven. (2013). *T1 Maatlat*.  
[<http://www.latrb.nl/instrumenten-0/werkwijzer-brzo-ii-0/inspectie/toelichtingen-format-0/toelichtingen/t1-maatlat/>]. 10-06-2013.
- Landelijke Aanpak Toezicht risicobedrijven. (2013). *Werkgroep Opleidingen*.  
[<http://www.latrb.nl/lat/werkgroepen/opleidingen/>]. 8-8-2013
- Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven. (2013). *Werkwijzer BRZO II: Veiligheidsmanagementsysteem*.  
[<http://www.latrb.nl/instrumenten-0/werkwijzer-brzo-ii-0/inspectie/nim-detail/theorie/item-120738/>]. 10-06-2013.
- Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven (2012). *Naleving en handhaving BRZO bedrijven 2011*.
- Luhmann, N. (1984). *Soziale systeme: Grundriß einer allgemeinen theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- McAllister, D. (1995). Affect- and cognition-based trust as foundations for inter-personal cooperation in organisations. *Academy of Management Journal*, 38 (1), 24-59.
- Meadows, D. H. (1982). Whole earth models and systems. *CoEvolution Quarterly*, 98-108.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems; a primer*. White River Junction VT. Chelsea Green Publishing.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2008). *Programma Vernieuwing Toezicht*.
- Ministerie van Financiën, projectbureau Publiek-Private Samenwerking. (1998). *Meer waarde door Samen Werken*. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2011). *Jaarplan 2011 Inspectie SZW in oprichting*.
- Montfort, van, C.J. (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag. Uitgeverij LEMMA.



- Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid. (2013). *Eigen website voor Landelijk Expertisecentrum Brandweer en BRZO*.  
[<http://www.nifv.nl/web/show/id=45197/contentid=1554>]. 27-03-2013.
- Nooteboom, B. (2002). *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- NOS. (2012). *Forse kritiek Sorgdrager op IGZ*.
- NOS. (2012). *Hard oordeel van Onderzoeksraad*.  
[<http://nos.nl/artikel/330955-hard-oordeel-van-onderzoeksraad.html>]. 4-12-2013.
- NOS. (2012). *Onderzoek toezicht Chemie*.  
[<http://nos.nl/artikel/400371-onderzoek-toezicht-chemie.html>]. 04-11-2013.
- NOS. (2013). *Boete van 800.000 euro voor Odfjell*.
- NOS. (2013). *Dossier Chemie en Veiligheid*.  
[<http://nos.nl/dossier/244869-chemie-en-veiligheid/thema/odfjell/>]. 25-12-2013.
- NOS. (2013). *Hard oordeel over toezicht Odfjell*.  
[<http://nos.nl/artikel/519473-hard-oordeel-over-toezicht-odfjell.html>]. 4-12-2013.
- NRC. (2013). *Zorg in Ruwaard van Putten Ziekenhuis onder de maat*.
- Omgevingsdienst Midden-West Brabant. (2013). *Concept: ontwerpbegroting 2014 en meerjarenraming 2014-2017 OMWB*.
- Omroep Brabant. 2013. *Justitie doet inval en neemt administratie van ELD Oosterhout in beslag*.  
[<http://www.omroepbrabant.nl/?news/195760922/Justitie+doet+inval+en+neemt+administratie+van+ELD+Oosterhout+in+beslag.aspx>]. 5-2-2014.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid. (2012). *Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk; 5 januari 2011*.
- Ouchi, W.G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25 (9), 833-848.
- Page, S.E. (2008). Uncertainty, difficulty, and complexity. *Journal of Theoretical Politics*, 20(2), 115-149.
- Rijksoverheid. (2013). *Gevaarlijke stoffen*.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gevaarlijke-stoffen/vraag-en-antwoord/wat-is-externe-veiligheid-en-hoe-weet-ik-of-er-risico-s-zijn-in-mijn-woon omgeving.html>]. 14-05-2013.
- Rijksoverheid. (2013). *Ministerie van Veiligheid en Justitie*.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/venj/contact-met-het-ministerie-van-veiligheid-en-justitie/informatie-voor-de-pers>]. 19-03-2013.
- Rijksoverheid. (2013). *Rijksbegroting 2013. Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Artikel 22: Externe veiligheid en risico's*.

- Rijksoverheid. (2013). *Veiligheid regionaal*.  
[<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheid-regionaal/wet-veiligheidsregio-s-wvr>]. 27-03-2013.
- Rijkswaterstaat. (2013). *Publiek-Private Samenwerking*  
[[http://www.rijkswaterstaat.nl/over\\_ons/missiekerntaken/publiek\\_private\\_samenwerking/](http://www.rijkswaterstaat.nl/over_ons/missiekerntaken/publiek_private_samenwerking/)] 04-03-2013.
- Rijkswaterstaat. (2013). *Veiligheid; RBMii; Beleid*.  
[<http://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/veiligheid/rbmii/beleid/>]. 14-05-2013
- Rijnmondveilig.nl. (2013). *Actuele CIN meldingen*.  
[<http://www.rijnmondveilig.nl/CIN.aspx>]. 15-08-2013
- RTV Rijnmond. (2011). *Wagonbrand Kijfhoek*.  
[<http://www.rijnmond.nl/dossiers/06-07-2011/wagonbrand-kijfhoek>]. 06-05-2013.
- RTVRijnmond. (2012). *Atsma na kamerdebat Odfjell: meer macht controlediensten*.
- RUD Groningen. (2012). *Samen werken aan kwaliteit. Bedrijfsplan RUD Groningen*.
- RUD MARN. (2012). *Begroting 2013. Meerjarenraming 2014-2016*.
- RUD Noordzeekanaalgebied. (2012). *Startbesluit Regionale Uitvoeringsdienst Noordzeekanaalgebied i.o.*
- RUD Zuid Limburg. (2012). *Naar een succesvolle en professionele RUD Zuid-Limburg*.
- Simmel, G. (1964). *The sociology of Georg Simmel*. New York: Free Press.
- Sundaramurthy, C. en Lewis, M. (2003). Control and collaboration: Paradoxes of governance. *Academy of Management Review*, 28 (3), 397-415.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Den Haag. Sdu Uitgevers.
- Teisman, G.R., Veld, in 't, R.J. (1992). *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven*. 's-Gravenhage. VUGA Uitgeverij B.V.
- Telegraaf. (2013). *Grote brand bij chemisch bedrijf Oosterhout*.
- Thiel, van, S. (2007) *Bestuurskundig onderzoek; een methodologische inleiding*. Bussum. Uitgeverij Coutinho.
- TNO. (2012). *Quick Scan van de veiligheidscultuur bij 14 bedrijven in het Rijnmondgebied*.
- Trouw. (2014). *Harde kritiek op Financiën en DNB inzake SNS*.
- TU Delft. (2013). *Veiligheidscultuur*.  
[<http://www.tbm.tudelft.nl/?id=30286&L=0>] 9-7-2013.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 26 956, nr. 158

Twist, van, M.J.W. (2002). Te hoge verwachtingen nekken publiekprivate samenwerking. *Binnenlands Bestuur*, 23, 26-27.

Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond. (2012). *Begroting 2013. Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond*.

VNCI. (2013). *Regionale netwerken veiligheid*.

[<http://www.vnci.nl/vnci/onze-opinie/opinie-veiligheid/regionale-veiligheidsnetwerken.aspx>]. 8-7-2013

Volkskrant. (2012). *DNB hield informatie over bankencrisis achter*.

Von Bertalanffy, L. (1968). *General system theory; foundations, development, applications*. New York. George Braziller.

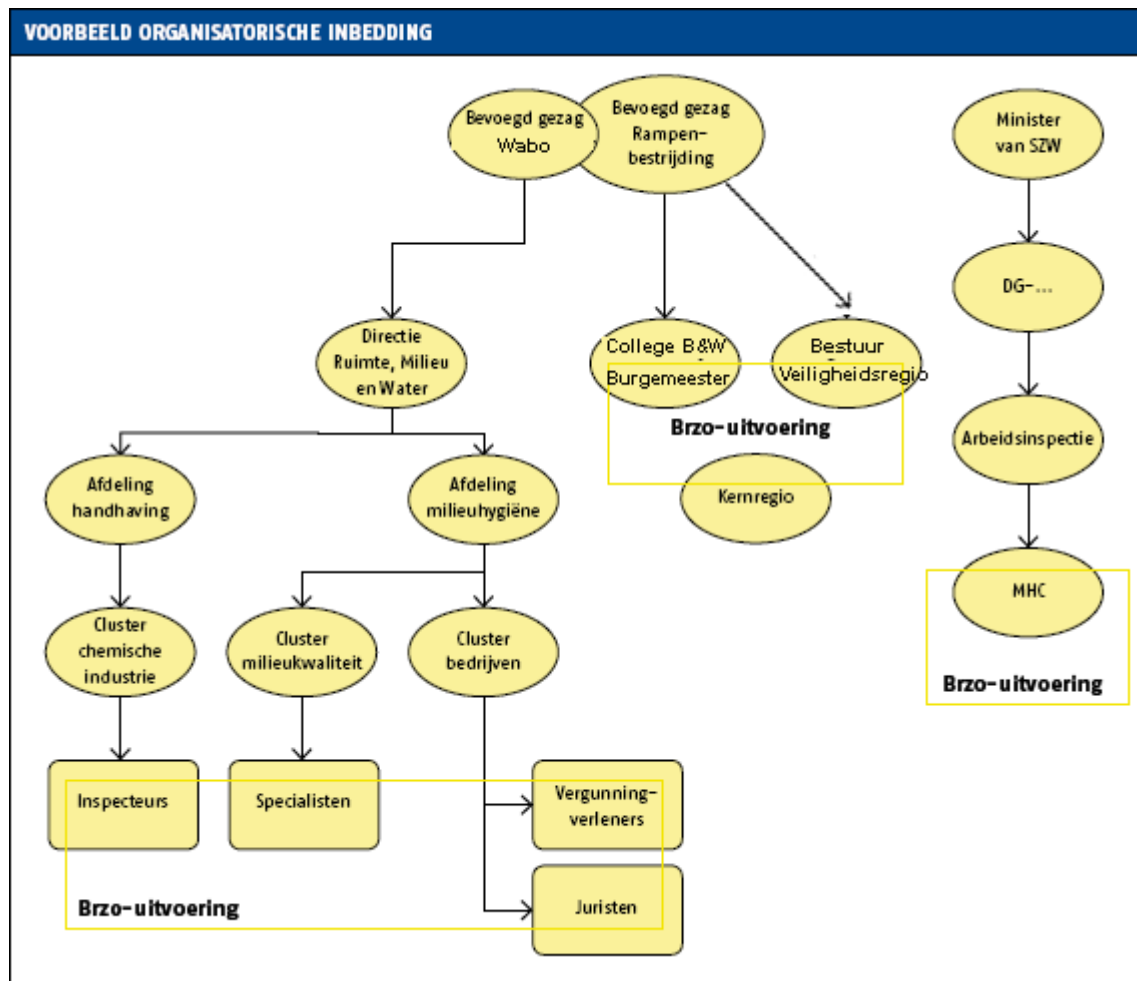
WRR. (2011). *Evenwichtskunst*.

Zand, D.E. (1972). Trust and managerial problem solving. *Administrative Science Quarterly*, 17 (2), 229-239.

# Bijlage 1: Codeerschema

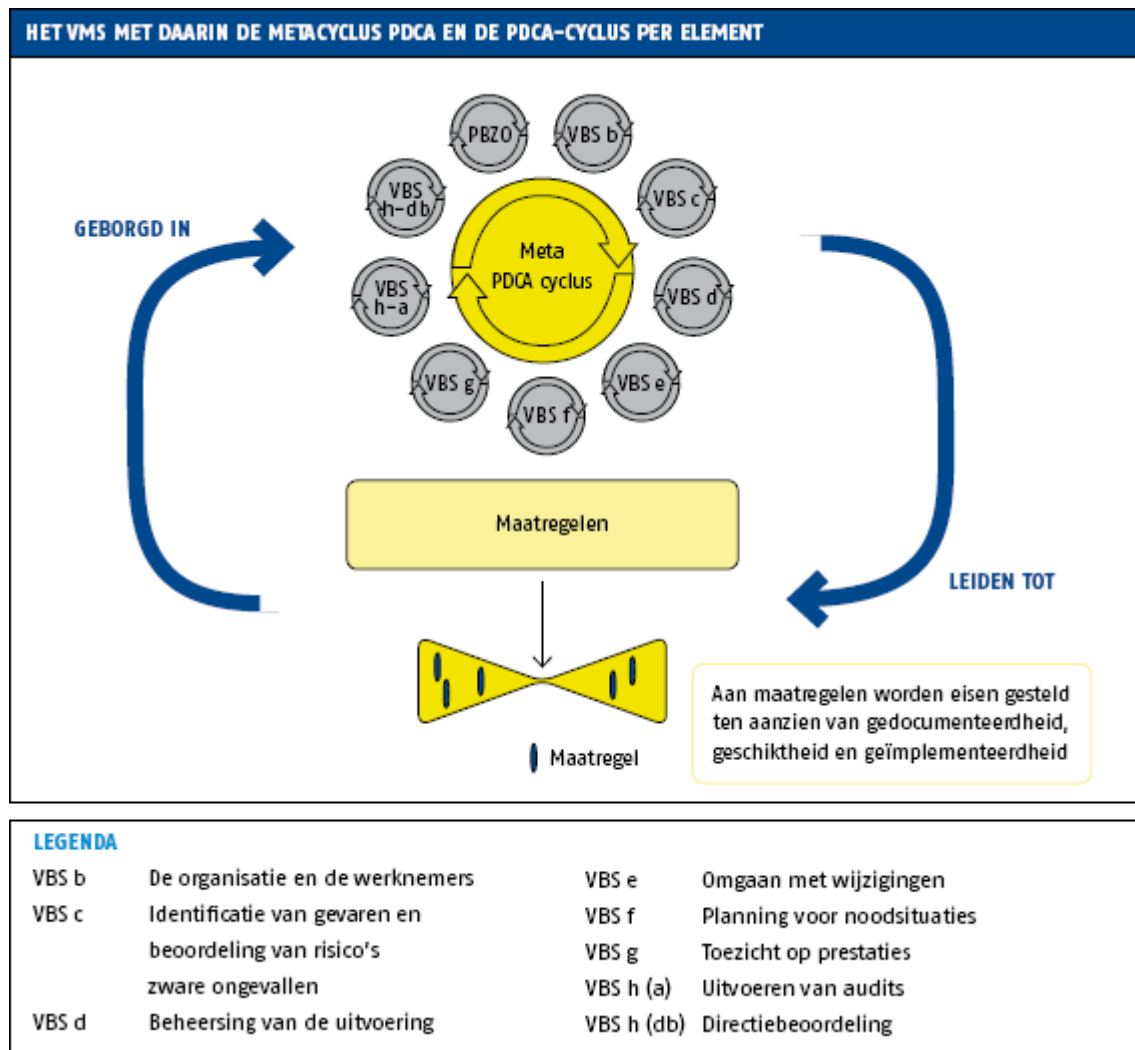
1 - Toezicht	1.1 - Controle	1.1.1 – Formele controle
		1.1.2 – Informele controle
		1.1.3 – Externe controle
		1.1.4 – Interne controle
	1.2 - Vertrouwen	1.2.1 – Cognitief vertrouwen in competenties
		1.2.2 – Cognitief vertrouwen in intenties
		1.2.4 – Affectief vertrouwen
		1.2.6 – Vertrouwen in institutionele arrangementen
		1.2.7 – Vertrouwen in instituties
2 - PPS	2.1 – Contractarr.	2.1.1 – Opdrachtgever / opdrachtnemer
		2.1.2 – Publieke partij specificeert probleem
		2.1.3 – Neiging naar zoeken scheidingen
		2.1.4 – Beperkte coproductie
	2.2 – Partnerschapsarr.	2.2.1 – Gezamenlijke besluitvorming
		2.2.2 – Gezamenlijk probleem/oplossingsperceptie
		2.2.3 – Neiging naar zoeken verbindingen
		2.2.4 – Coproductie gedurende hele proces
3 - Handhaving	3.1 – Type handhaving	3.1.1 – Waarschuwing
		3.1.2 – Dwangsom
		3.1.3 – Stillegging
		3.1.4 – Strafrechtelijke vervolging
	3.2 - Handhaver	3.2.1 – Rijksoverheid
		3.2.2 – Provincie/gemeente
		3.2.3 – Uitvoeringsdienst
4 – Zelforganisatie	4.1 – Rol van de overheid	4.1.1 – Externe controle
		4.1.2 – Zelforganisatie
		4.1.3 – Self-governance
		4.1.4 – Private Interest Government
	4.2 – Rol van het bedrijfsleven	4.2.1 – Taakstelling
		4.2.2 – Verantwoordelijkheden
	4.3 - Randvoorwaarden	4.3.1 - Taakstelling
		4.3.2 - Verantwoordelijkheden

# Bijlage 2: Organisatorische inbedding



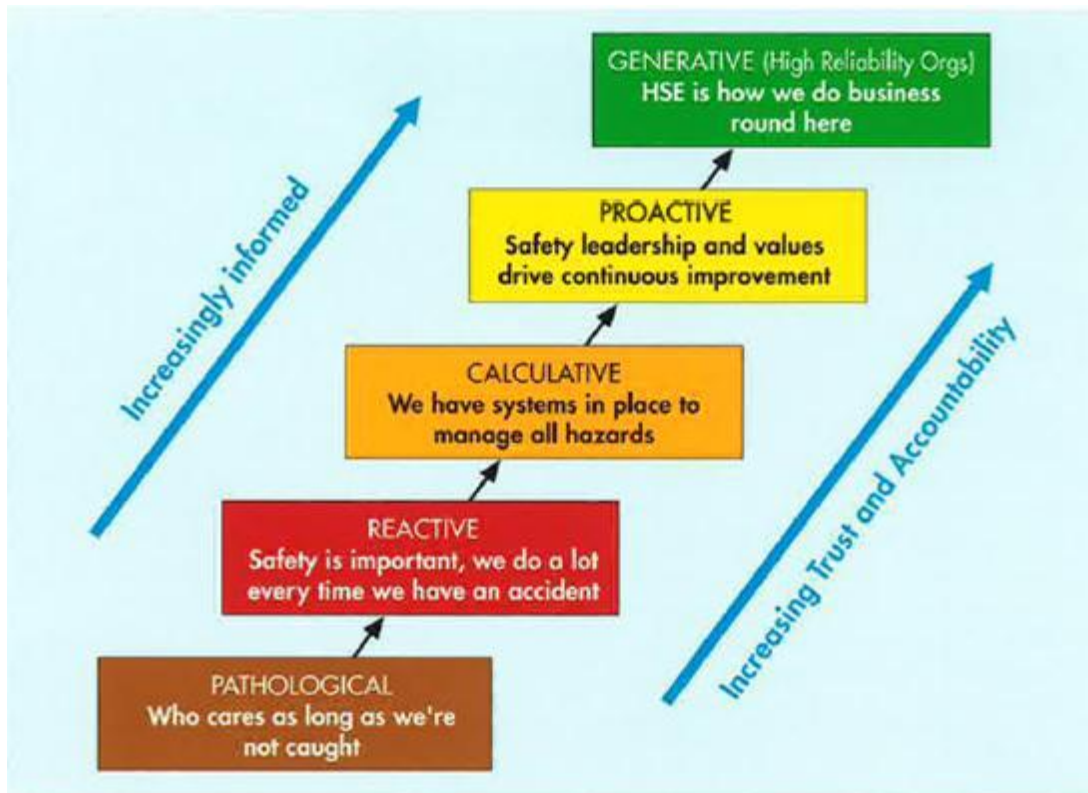
Bron: Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven, 2013

# Bijlage 3: Veiligheidsbeheersysteem



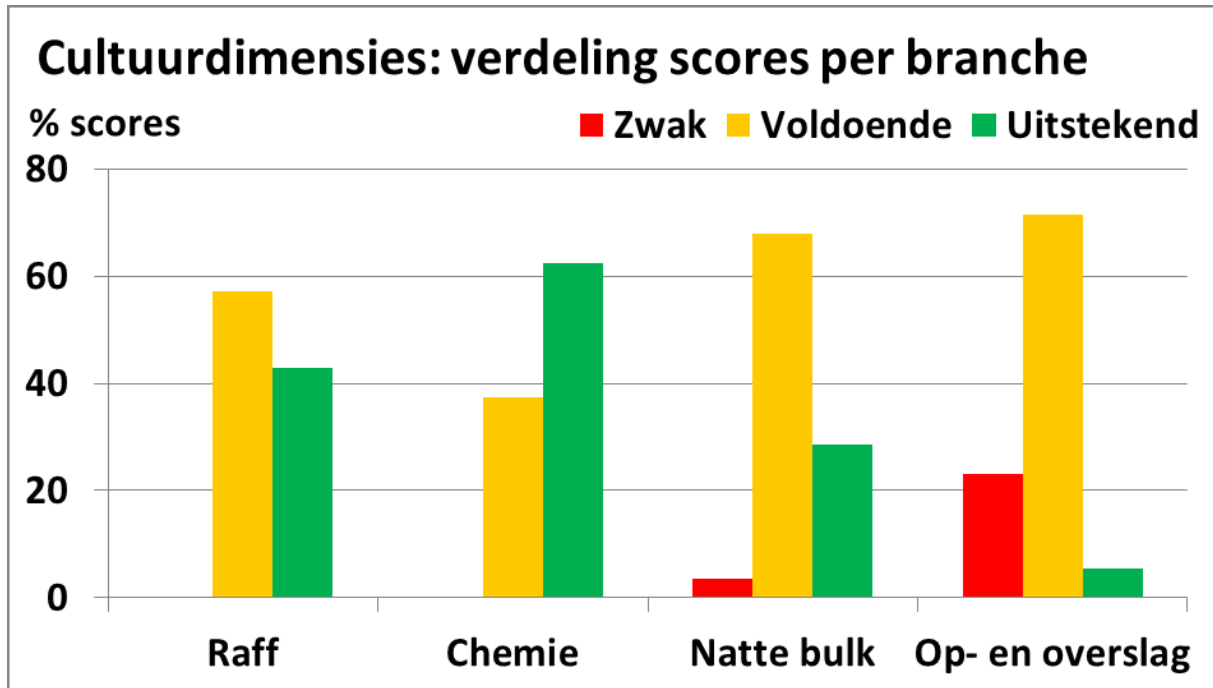
Bron: Landelijke Aanpak Toezicht Risicobedrijven, 2013

# Bijlage 4: Veiligheidscultuurladder



Bron: TNO, 2012: 8

## Bijlage 5: Veiligheidscultuur in de keten



Bron: TNO, 2012: 1