

A photograph of an industrial worker in a blue jacket, white hard hat, and white gloves, pointing towards a large, complex industrial structure. The structure consists of multiple levels of metal scaffolding, pipes, and cylindrical tanks. The background is a cloudy sky. The image is overlaid with large, semi-transparent orange and white geometric shapes.

Leeswijzer Instrumentenoverzicht 2018

Gedagsbeïnvloeding bij
achterblijvende Brzo-bedrijven

*Tessa van der Veer (MSc)
Marinus Jordaan (MPM)*

Inhoudsopgave

Afkortingen	3
1. Startpunt	4
1.1 In- en aanleiding	4
1.2 Gehanteerde werkwijze	4
1.3 Afbakening	5
1.4 Identificeren van achterblijvende bedrijven	5
1.5 Kanttekeningen van het wetenschappelijk panel	6
2. Leeswijzer instrumentenoverzicht	7
2.1 Gedragsmechanismen	7
2.1.1 Vaststellen van (on-)gewenst gedrag	7
2.1.2 Bestrafen van ongewenst gedrag	7
2.1.3 Beroep op (moreel) besef	7
2.1.4 Zelfsturing/reflectie	7
2.1.5 Kennis vergroten/delen	7
2.1.6 Openbaarmaking	7
2.2 Beïnvloedingsrichting	8
2.3 Kenmerken van de doelgroep	8
2.4 Effectiviteit van instrumenten	8
2.5 Rollen van stakeholders	9
2.6 Aanbevelingen van stakeholders en wetenschappers	10
Bijlage A Wetenschappelijk panel	12
A.1 Leden	12
A.2 Panelbijeenkomst 12/2/2019	12
Bijlage B Interviews	13
B.1 Deelnemende stakeholders	13
B.2 Topiclijst	13

Afkortingen

Brzo	Besluit risico zware ongevallen 2015
BRZO-OD's	Zes gespecialiseerde OD's of RUD's
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
GIR	Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
OD	omgevingsdienst
ODRN	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
ODNZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
ODGRO	Omgevingsdienst Groningen
OM	Openbaar Ministerie
OMN	Openbaar Ministerie regio Noord
OMR	Openbaar Ministerie regio Rijnmond
OMWB	Omgevingsdienst Midden- en West Brabant
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RUDZL	Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg
RWS	Rijkswaterstaat
SodM	Staatstoezicht op de Mijnen
VR	veiligheidsregio
VRG	Veiligheidsregio Groningen
VRR	Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond
VV	Veiligheid Voorop
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WSHD	Waterschap Hollandse Delta

1. Startpunt

1.1 In- en aanleiding

Op 5 juni 2018 heeft de Staatssecretaris van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in een brief aan de Tweede kamer laten weten wat de ambities zijn bij het omgaan met milieurisico's. Zo wordt onder andere genoemd dat actief ingezet blijft worden op beheersmaatregelen, inclusief het toezicht daarop en eventuele handhaving.

Het samenwerkingsprogramma [BRZO+](#) werkt aan professionalisering¹ van toezicht op risicovolle bedrijven (bedrijven die vallen onder het Besluit risico zware ongevallen). Vanuit die missie is het relevant zicht te hebben op instrumenten die landelijk worden ingezet in het toezicht op Brzo-bedrijven. Binnen de politiek is er in het bijzonder aandacht voor de zogenaamde 'achterblijvende' Brzo-bedrijven. Dit zijn de Brzo-bedrijven waarbij een gedragsverandering gewenst is. Het gaat dan bijvoorbeeld om bedrijven die zich niet conformeren aan wettelijke regels of op andere wijze hun productieprocessen risicovoller inrichten dan nodig. Vaak gaat dat gepaard met een matige tot slechte prestatie in het kader van het Brzo en/of Wabo.

Het in kaart brengen van ingezette (gedrags-)instrumenten bij achterblijvende Brzo-bedrijven kan bijdragen aan de discussie over de toezichtsstrategie van overheidsinstanties en andere stakeholders die inzetten op gedragsverandering bij Brzo-bedrijven.

1.2 Gehanteerde werkwijze

Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen:

1) *Vorbereidende inventarisatie*

Aan de hand van telefonische gesprekken is op hoofdlijnen geïnventariseerd welke instrumenten door verschillende betrokken organisaties (hierna: stakeholders) zijn gebruikt. De gesprekken zijn tevens benut om afspraken te maken voor de in fase twee af te nemen diepte-interviews. De opbrengst van de voorbereidende inventarisatie is verwerkt in een kort overzicht, welke op 1 augustus 2018 is gepresenteerd aan de opdrachtgever. Tevens heeft het resultaat gediend als input voor de tweede fase.

2) *Verdiepende inventarisatie van ingezette instrumenten*

Door semigestructureerd interviews te houden met respondenten die werkzaam zijn bij stakeholders, is getracht de inventarisatie zo volledig mogelijk te maken. De respondenten zijn geselecteerd op basis van de (verwachte) kennis van alle ingezette instrumenten en/of hun betrokkenheid bij de inzet. Waar mogelijk is een groepsinterview gehouden zodat operationele en strategische kennis gecombineerd kan worden. Van de interviews zijn korte verslagen gemaakt. Het uiteindelijke resultaat van fase twee is een geverifieerd overzicht van in de verschillende regio's in het land gebruikte instrumenten bij het toezicht op achterblijvende Brzo-bedrijven.

3) *Wetenschappelijke reflectie*

Om BRZO+ te kunnen adviseren over mogelijke uitbreiding van het instrumentarium, is een wetenschappelijk panel ingericht. Het panel is multidisciplinair ingericht (bijlage A). Op basis van de inbreng van het wetenschappelijk panel is een advies opgesteld over al ingezette instrumenten, dan wel verbreding van het instrumentarium.

¹ In dat kader noemen wij de volgende ontwikkelingen:

- Nieuwe landelijke beoordeling (LBR). Dit is de opvolger van de Nieuwe Inspectie Methodiek (NIM). In de methodiek zullen meer factoren worden meegenomen ter bepaling van de veiligheidsprestaties van bedrijven.
- Herziening GIR. Het voorstel is dat er meer ruimte is voor informatie die afkomstig is van andere bronnen (zoals informatie vanuit het strafrecht en financiële informatie).
- Accounthouderschap. Deze concernbenadering is reeds van kracht geworden. Bedrijven met meerdere vestigingen in Nederland worden door hetzelfde inspectieteam geïnspecteerd.

1.3 Afbakening

Onder instrumenten worden alle methoden verstaan, die zijn ingezet om gedragsverandering bij achterblijvende Brzo-bedrijven te bewerkstelligen. De instrumenten kunnen een preventief en/of repressief karakter hebben en hoeven geen wettelijke grondslag te kennen. Alle ingezette instrumenten zijn geïnventariseerd, ook instrumenten die niet of minder effectief zijn gebleken. Het overzicht is aangevuld met instrumenten waarvan de uitvoering is gepland in 2018 of 2019. Methoden om tot een segmentering van de doelgroep te komen zoals risicoanalyse en selectiecriteria voor inspectie vallen buiten de scope van het onderzoek.

De inventarisatie is gericht op instrumenten die zijn ingezet bij achterblijvende Brzo-bedrijven. Instrumenten die zijn ingezet bij beter presterende Brzo-bedrijven zijn binnen dit onderzoek niet geïnventariseerd². Vanwege deze focus en inperking is het overzicht niet zonder meer bruikbaar bij de aanpak van andere (niet-)Brzo-bedrijven. Het inventariserende karakter van fase twee benadrukt dat geen onderzoek is gedaan naar de daadwerkelijke toepassing en de daarbij gehanteerde werkwijze³. Ook bevat fase twee geen reconstructie van beleidstheorieën van ingezette instrumenten; er is niet onderzocht of het veronderstelde gedragsmechanisme van een instrument leidt tot een effect op het gedrag van bedrijven. Dit is wel onderdeel van de wetenschappelijke reflectie in fase drie.

Het overzicht is primair bedoeld om te inspireren en de kijk op gedragsbeïnvloeding van achterblijvende Brzo-bedrijven te verbreden. Een plan van aanpak voor de inzet, bijvoorbeeld in de vorm van een pilot, maakt geen onderdeel uit van het onderzoeksresultaat.

1.4 Identificeren van achterblijvende bedrijven

Hoewel onderhavig onderzoek niet als primair doel heeft een gemeenschappelijke definitie van 'achterblijver' te creëren, kunnen, op basis van de interviews, wel indicatoren benoemd worden waarvan een combinatie vaak leidt tot het definiëren van een bedrijf als zodanig.

Niet alle stakeholders gebruiken het begrip 'achterblijver' als zodanig. In verschillende regio's wordt gewerkt met 'zorgdossiers', 'aandachtsbedrijven' of verscherpt toezicht. De verschillende aanduidingen hebben echter gemeen dat wordt ingezet op een aanpak die een gedragsbeïnvloeding teweeg brengt bij het betreffende bedrijf. Een inspecteur of inspectieteam draagt een bedrijf vaak in eerste instantie aan. Dat wordt vervolgens via het coördinatorenoverleg voorgelegd aan het RMO, waar soms ook het Openbaar Ministerie aansluit. Tevens wordt de bestuurder geïnformeerd. De aanpak die volgt op het benoemen van een bedrijf als achterblijver, wordt in enkele regio's voorgesteld/uitgevoerd door een vast team (taskforce met ervaren inspecteurs). In andere regio's is de uitvoering in handen van een team met een variërende samenstelling (van inspecteurs en vergunningsverleners tot boa's, juristen en experts).

Bij de bepaling of een bedrijf als achterblijvend wordt beschouwd gebruiken toezichthouders een of meer van de volgende indicatoren:

1. BRZO+ toezichtmodel
Het model wordt, onder andere, gebruikt om het aantal inspectie-uren te bepalen. Dat gebeurt op basis van inspectiebevindingen (overtredingen), de ernst van overtredingen, milieurelevante thema's en aantal (risicovolle) installaties.
2. Landelijke Brzo-ranking
Op basis van de data⁴ in GIR (registratie van inspectiebevindingen) krijgen bedrijven een plaats in de landelijke ranking toebedeeld.
3. Informatie verkregen vanuit andere wettelijke kaders
Feiten die worden geconstateerd vanuit de Wabo en/of de Waterwet spelen ook een rol bij het definiëren van het bedrijf als een achterblijver. Onder andere het aantal klachten, incidenten, meldingen en het aantal en de ernst van overtredingen spelen mee bij het

² Dit maakt onderdeel uit van het geplande BRZO+ project 'Top 5 Brzo-bedrijven'.

³ De Landelijke Handhavingsstrategie 2015 wordt op dit moment wel op die wijze geëvalueerd door BRZO+.

⁴ Door verschillende stakeholders wordt de kanttekening gemaakt dat de datakwaliteit nog verder verbeterd moet worden voor er conclusies verbonden kunnen worden aan de resultaten.

- benoemen van een bedrijf als achterblijver. Voor waterschappen en Rijkswaterstaat speelt de 'waterrelevantie' (risico's voor oppervlaktewater en zuiveringsinstallaties) mee.
4. Houding en deskundigheid van het bedrijf
Dit wordt vaak bepaald aan de hand van expert judgement, veelal door inspecteurs of het inspectieteam ingegeven. Zaken als deskundigheid van en binnen het bedrijf, taakvolwassenheid, de aan-/afwezigheid van veiligheidsmanagers en de houding van het bedrijf ten aanzien van regelnaleving en de toezichthouder, vormen belangrijke indicatoren. De indicatoren worden vaak besproken met collega-toezichthouders en zijn zelden geconstateerd door slechts één persoon.
 5. Politiek klimaat
Een bedrijf kan op de bestuurlijke agenda komen door achterblijvende veiligheidsprestaties. Negatieve mediaberichten over het bedrijf zorgen er over het algemeen voor dat een bedrijf eerder aandacht krijgt vanuit de politiek. Het bevoegd gezag kan dan gevraagd worden een bedrijf (nauwgezetter) te volgen.
 6. Regionaal-relatieve prestaties
Regionaal wordt gekeken welk bedrijf relatief het minst presteert op veiligheidsindicatoren ten opzichte van andere bedrijven in die specifieke regio. Tussen bedrijven uit verschillende regio's kunnen dus verschillen zijn in de veiligheidsprestaties, terwijl beide als achterblijver zijn aangemerkt. Ook kan een bedrijf in een regio als achterblijver worden gezien, terwijl hetzelfde bedrijf in de landelijke ranking redelijk scoort.
 7. Complexiteit van een bedrijf of bedrijventerreinen
Voor zover dit niet wordt meegenomen in het toezichtsmodel. Terreinen waar, bijvoorbeeld, sprake is van een koepelvergunning of bedrijven met complexe tot zeer complexe bedrijfsprocessen, worden niet zozeer als achterblijver gezien, maar krijgen wel intensiever toezicht.
 8. Beschikbare capaciteit
De capaciteit die beschikbaar is bij het bevoegd gezag, kan mede bepalend zijn voor het aantal bedrijven dat in een regio als achterblijver wordt gezien.

Gemiddeld blijft een bedrijf 1-3 jaar een 'achterblijver'. De toezichthouders hebben vaak niet genoeg capaciteit om meer dan 5% van het totaal aantal Brzo-bedrijven in de regio als 'achterblijver' met een maatwerk aanpak te benaderen.

1.5 Kanttekeningen van het wetenschappelijk panel

Het wetenschappelijk panel heeft enkele kanttekeningen geplaatst bij de manier waarop het huidige instrumentarium wordt ingezet. Volgens het panel kan dat effectiever wanneer:

- Duidelijk wordt beschreven wat de **doelgroep** van een instrument is. Hoe specifieker de doelgroep echter is, hoe effectiever het instrument vaak is. Naast de organisatie zou het instrument ook ingezet kunnen worden bij specifiek het bestuur van een bedrijf, het hoger management, het middenkader en/of de uitvoerders.
- Helder wordt beschreven wat het **gewenste gedrag** is. Gaat het om het **naleven van wet- en regelgeving** (opvatting in enge zin) of om het nemen van maatregelen die bijdragen aan de **veiligheid** (opvatting in brede zin)? Als voor een bredere opvatting wordt gekozen is het echter wel van belang te definiëren wat er onder veiligheid wordt verstaan. Wat is een goede veiligheidsbeheersing? De focus van de huidige instrumenten ligt op het naleven van wet- en regelgeving. Gezien de taak van de toezichthouders is dit echter wel te verklaren, maar daarmee wordt niet altijd expliciet bijgedragen aan de veiligheid.. Overigens hebben niet alle huidige instrumenten 'gedragsverandering' als doel, maar kunnen desondanks wel nuttig zijn (bijvoorbeeld het cultuurinschattinginstrument dat inzicht geeft in de cultuur maar niet een instrument is om de cultuur te beïnvloeden).
- Onder paragraaf 1.4 zijn de indicatoren benoemd waarmee wordt bepaald in hoeverre een bedrijf een **achterblijver** is. Het panel is van mening dat de definitie te vaag blijft. Wanneer een specifieke inzet zich richt op achterblijvers is het noodzakelijk deze helder te definiëren en af te bakenen. Bij voorkeur wordt deze definitie, in het kader van transparant toezicht en verwachtingsmanagement, gedeeld met bedrijven. Zo wordt (meer) handelingsperspectief aan bedrijven geboden, omdat duidelijker wordt hoe zij van een achterblijver naar een niet-achterblijver kunnen gaan.

2. Leeswijzer instrumentenoverzicht

Het instrumentenoverzicht laat zich als afzonderlijk overzicht lezen. De instrumenten zijn ingedeeld onder een van de negen thema's, die bepaald zijn op basis van de input van respondenten. Gemaakte afwegingen bij het opstellen van het overzicht en achtergrondinformatie zijn te vinden in dit hoofdstuk.

2.1 Gedragsmechanismen

Bij de inventarisatie van de instrumenten is geprobeerd het hoofddoel en de beleidstheorie van het instrument zoveel mogelijk te (re-)construeren. Die reconstructie heeft plaatsgevonden op basis van de interviews met respondenten en niet op basis van (wetenschappelijke) theorieën. Onderdeel daarvan is het beschrijven van kenmerken van de doelgroep (zie 2.3). De instrumenten hebben allen een gedragsverandering als doel. Om die verandering te bereiken duwt of stuurt het instrument op verschillende mechanismen, die we in deze context gedragsmechanismen genoemd hebben. Die mechanismen veronderstellen bepaalde oorzaken van het gedrag. Veelal wordt met één instrument op verschillende mechanismen gestuurd. De volgende mechanismen zijn geïdentificeerd:

2.1.1 Vaststellen van (on-)gewenst gedrag

Onder het vaststellen van (on-)gewenst gedrag vallen feitelijk alle instrumenten die tijdens een inspectie worden ingezet, maar ook andere manieren waarmee (on-)gewenst gedrag wordt vastgesteld (bijvoorbeeld via signaaltoezicht, incidentonderzoek etc.). Het doel van een inspectie is controleren of aan wet- en regelgeving wordt voldaan. De inspectie *an sich* is ook een gedragsbeïnvloedend instrument. Het instrument werkt preventief; om te voorkomen dat overtredingen worden geconstateerd, leeft het bedrijf de regels na en vertoont het gewenst gedrag. Tijdens de inspectie kunnen tevens kleine misstappen (niet zijnde overtredingen) gezien worden, die het bedrijf direct op kan lossen.

2.1.2 Bestrafen van ongewenst gedrag

Voorafgaand aan het bestraffen wordt vastgesteld in hoeverre er sprake is van ongewenst gedrag. Op ongewenst gedrag kan gereageerd worden met een straf. Afhankelijk van het gedrag wordt een straf bijvoorbeeld ingezet om de overtreding ongedaan te maken (veelal via bestuursrecht) en/of leed toe te voegen (veelal via strafrecht). Ongewenst gedrag ontstaat voor tenminste een deel door niet weten/niet kunnen/niet willen of een combinatie hiervan.

2.1.3 Beroep op (moreel) besef

Wanneer met een instrument een beroep wordt gedaan op het (moreel) besef van het bedrijf, wordt er vanuit gegaan dat het gedrag voor tenminste een deel ontstaat door het niet nemen van verantwoordelijkheid. Mogelijke oorzaken hiervoor zijn dat het bedrijf niet weet hoe ze dat moeten doen of dat niet kunnen. De morele verantwoordelijkheid is vaak niet wettelijk vastgelegd.

2.1.4 Zelfsturing/reflectie

De veronderstelling van dit gedragsmechanismen is dat het gedrag van een bedrijf, tenminste voor een deel, wordt veroorzaakt doordat een bedrijf niet weet in hoeverre zij het gewenste gedrag vertoont. Daarnaast is het mogelijk dat het bedrijf niet weet wat het gewenste gedrag is of niet weet hoe het bedrijf dit moet vertonen. Instrumenten die zelfsturing/reflectie stimuleren, hebben als doel deze kennis aan te vullen en het bedrijf meer handvatten te geven om te sturen op het gewenste gedrag. De instrumenten sturen daarnaast vaak ook op het nemen van (meer) verantwoordelijkheid.

2.1.5 Kennis vergroten/delen

De veronderstelling van dit gedragsmechanismen is dat het gedrag van een bedrijf, voor een belangrijk deel, wordt veroorzaakt doordat een bedrijf niet weet wat het gewenste gedrag is of niet weet hoe het bedrijf dit moet vertonen. Instrumenten die onder dit gedragsmechanismen vallen, hebben als doel een kennisgebrek op te vullen. Enkele instrumenten hebben het doel om zowel de kennis van het bedrijf als de kennis van een toezichthoudende instantie te vergroten. Daarmee wordt tevens geprobeerd wederzijds begrip te creëren.

2.1.6 Openbaarmaking

Openbaarmaking wordt vaak ingezet om de burgers te informeren over de werkwijze van het toezicht en daarbij behaalde resultaten. Dit draagt bij aan de legitimiteit van toezicht. Ook worden

opdrachtgevers en bestuurders geïnformeerd. Een neveneffect van openbaarmaking kan naming, shaming & faming zijn. Enkele instrumenten zijn hier zelfs specifiek op gericht, bijvoorbeeld de instrumenten die zich richten tot de sector en (moeder-)bedrijven zelf. Een aanname is dan dat ongewenst gedrag wordt voorkomen of wordt gestopt wanneer dit openbaar gemaakt wordt of wanneer wordt bedreigd met openbaarmaking. Dit werkt enkel wanneer bedrijven waarde hechten aan hun imago.

2.2 Beïnvloedingsrichting

Bij de instrumenten is onderscheid gemaakt tussen instrumenten die direct het gedrag van bedrijven proberen te beïnvloeden en indirect werkende instrumenten. Een indirect werkend instrument kan betekenen dat:

1. Een andere doelgroep in beweging wordt gebracht om het gedrag van bedrijven te beïnvloeden (bijvoorbeeld een brancheorganisatie, burenråd of bewonersvereniging).
2. De gedragsbeïnvloeding van bedrijven 'bijvangst' is, waarmee wordt bedoeld dat het oorspronkelijke doel van het instrument een andere is dan gedragsbeïnvloeding.

Een voorbeeld van laatstgenoemde is het openbaar maken van inspectiesamenvattingen. Deze hebben als doel het informeren van de burgers. Tegelijkertijd willen bedrijven voorkomen dat zij in een negatief daglicht komen te staan. Bedrijven passen daar hun gedrag op aan, bijvoorbeeld door tijdig geconstateerde overtredingen ongedaan te maken.

De effectiviteit van instrumenten met een indirecte beïnvloedingsrichting, is lastiger te bepalen.

2.3 Kenmerken van de doelgroep

Respondenten zijn gevraagd de kenmerken van de doelgroep, waarop het instrument is of wordt toegepast, te beschrijven. De instrumenten die specifiek bij achterblijvende Brzo-bedrijven worden ingezet zijn donkeroranje. De instrumenten die bij een bredere doelgroep worden ingezet zijn lichtoranje⁵.

Daarnaast is gevraagd naar de veronderstelde motivatie van bedrijven (ook wel de oorzaak) om ongewenst gedrag te vertonen. De veronderstelde motivatie beïnvloedt de keuze voor een bepaald instrument. Op basis van de interviews zijn drie typen motivaties⁶ te onderscheiden:

- Bedrijven *weten* niet. De kennis ontbreekt om het gewenste gedrag te vertonen. Het bedrijf beschikt, bijvoorbeeld, niet over de benodigde kennis over geldende wet- en regelgeving.
- Bedrijven *kunnen* niet. Er is geen beschikking over de benodigde middelen om het gewenste gedrag te vertonen. Die middelen kunnen zowel materieel (bijvoorbeeld financiële middelen) als immaterieel (vaardigheden) zijn.
- Bedrijven *willen* niet. Het gewenste gedrag wordt bewust niet vertoond. Bijvoorbeeld omdat bedrijven niet overtuigd zijn van de noodzakelijkheid en/of voordelen van het gewenste gedrag.

2.4 Effectiviteit van instrumenten

Stakeholders houden zich beperkt bezig met het onderzoeken van de effectiviteit van ingezette instrumenten. Om die reden is de focus tijdens de tweede fase van het onderzoek al snel verschoven naar 'vermoedelijke' effecten en beïnvloedingsfactoren. De vermoedelijke effecten worden vaak bepaald op basis van de inschatting van uitvoerders: het inspectieteam en de coördinatoren van toezichthouders.

⁵ De instrumenten die worden ingezet bij een bredere of soms andere doelgroep dan de achterblijvers (lichtoranje kleur) vallen buiten de scope van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Omdat de instrumenten echter wel ideeën kunnen opleveren voor instrumenten met een specifiekere doelgroep (de achterblijvers) en deze instrumenten gedragsbeïnvloeding als doel hebben, zijn de instrumenten die tijdens de interviews zijn genoemd, wel opgenomen in het overzicht. Er is echter niet geprobeerd om alle instrumenten die worden ingezet bij de bredere doelgroep te inventariseren.

⁶ Het wetenschappelijk panel heeft opgemerkt dat de deze indeling beperkt is en niet altijd leidt tot een duidelijk verklaring van het vertoonde gedrag.

Als redenen voor het niet uitvoeren van effectmetingen worden zowel praktische (geen tijd, financiële middelen of expertise) als inhoudelijke argumenten genoemd. Vooral het inhoudelijke argument levert veel uitdagingen op in de praktijk; Hoe wordt bijvoorbeeld de effectiviteit van een instrument bepaald als het gedrag van bedrijven door diverse andere oorzaken wordt beïnvloed (economische situatie, verandering management, verandering bedrijfsprocessen, parallel lopende acties vanuit andere actoren) dan het ingezette instrument? Daarnaast wordt de strategie en het doel van het instrument niet altijd vooraf bepaald. Dit maakt het lastig om het effect van een instrument te bepalen. Het effect (of uitblijven daarvan) kan dan ook door een verkeerde vooronderstelling over motivaties en kenmerken van de doelgroep komen.

De beïnvloedingsfactoren zijn zoveel mogelijk per instrument benoemd. Daarnaast zijn er in de interviews enkele generieke factoren die de effectiviteit van het toezicht beïnvloeden:

- *Gezag van de toezichthouder*
Dit wordt deels bepaald door deskundigheid en de professionaliteit van inspecteurs. Ook de houding van de inspecteur/toezichthouder speelt een rol. Een te formele houding leidt eerder tot juridische discussies, in plaats van discussies over het (on-)gewenste gedrag. Een goede balans (meebewegen waar het kan, handhaven waar het moet) wordt door stakeholders als het meest effectief gezien. Ook de mate van onafhankelijkheid van de toezichthouder en de mate van afstemming met toezichtspartners worden genoemd als relevante factoren voor het gezag van de toezichthouder.
- *Doorlooptijd van ingezette instrumenten*
De snelheid waarmee op gedragingen wordt gereageerd met instrumenten (bijvoorbeeld de reactie op geconstateerde overtredingen), wordt door stakeholders als een belangrijke beïnvloedingsfactor gezien. Een langere doorlooptijd heeft vaak een negatieve invloed op de effectiviteit van instrumenten.

2.5 Rollen van stakeholders

Geïnterviewde stakeholders hebben verschillende rollen ten opzichte van de (achterblijvende) Brzo-bedrijven. Die rollen bepalen in hoeverre stakeholders doorzettingsmacht hebben, zich aan specifieke wettelijke kaders of beginselen dienen te houden en/of een bepaalde houding aan (kunnen) nemen ten opzichte van bedrijven:

- *Toezichthoudende en strafrechtelijke instanties*
OD's⁷, VR's en ISZW houden gezamenlijk toezicht op Brzo-bedrijven op basis van het Brzo. Daarnaast houden zij toezicht op basis van specifieke wettelijke kaders (bijvoorbeeld OD's op basis van de Wabo). Strafrechtelijke instanties komen bij bedrijven in beeld als er vermoedens zijn dat een [strafbaar feit](#) is gepleegd. Na een strafrechtelijk onderzoek, beslist de officier van justitie (OM) over de vervolging.
Toezichthoudende en strafrechtelijke instanties dienen zich bij de uitoefening van hun bevoegdheden te houden aan wettelijke kaders en (on-)geschreven beginselen.
- *Adviseurs overheidsinstanties*
Een aantal stakeholders adviseert overheidsinstanties bij het toezicht op Brzo-bedrijven. Waterbeheerders (RWS en waterschappen) hebben op basis van het Brzo een adviesrol en adviseren het Wabo bevoegd gezag over risico's van lozingen op (oppervlakte-)water. Adviseurs hebben geen eigen bevoegdheden, waarmee de doorzettingsmacht beperkt is. Het RIVM krijgt opdrachten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en zet met name instrumenten met een preventieve werking in. De opdrachten voert het RIVM deels in samenwerking met brancheorganisaties uit.

⁷ Omgevingsdiensten worden gemandateerd door provincies en gemeenten.

- *Adviseurs bedrijven*
Eén stakeholder (VV) adviseert vooral de bedrijven. VV is een samenwerkingsverband tussen bedrijven en wordt gefinancierd door bedrijven en met subsidies van de overheid.

2.6 Aanbevelingen van stakeholders en wetenschappers

De interviews met respondenten zijn gevoerd om te inventariseren welke instrumenten worden ingezet bij achterblijvende Brzo-bedrijven. Als ‘bijvangst’ leverden de gesprekken aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van het toezicht op Brzo-bedrijven. Die aanknopingspunten⁸ zijn in het instrumentenoverzicht opgenomen als ‘Aanbevelingen stakeholders’.

Alle geïnventariseerde instrumenten en aanbevelingen zijn in de derde fase voorgelegd aan het wetenschappelijk panel. Op een aantal instrumenten is gereflecteerd door de panelleden⁹. Dit is te zien aan het aanklikbare oranje blokje ‘Reflectie’ bij verschillende instrumenten in het instrumentenoverzicht. Daarnaast hebben de panelleden een aantal suggesties gedaan voor nieuwe instrumenten of doorontwikkeling. Deze zijn thematisch geclusterd en te lezen via de themapagina's ('Aanbevelingen wetenschappers').

Daarnaast heeft het wetenschappelijk panel een aantal algemene aanbevelingen en adviezen voor de toezichthouder gedeeld:

- *(meer) Balans tussen preventieve en repressieve instrumenten*
Van veel instrumenten ligt de nadruk op repressie (straffen). Uit onderzoek blijkt echter dat dit maar voor een specifieke doelgroep werkt: de ‘echte’ achterblijvers, bedrijven die willens en wetens achterblijver zijn, zouden hard aangepakt of zelfs gesloten kunnen worden. Dit is een beperkt deel van de Brzo-bedrijven. Bij de overige bedrijven werken repressieve instrumenten niet of heel beperkt. ,Voor zorgbedrijven (de niet-kunners of niet-weters) zou een meer positieve benadering beter uitpakken, bijvoorbeeld een toezichthouder die kennis en expertise deelt. Instrumenten met een positieve benadering zijn echter zeldzaam.
- *Focus op outcome in plaats van output*
Bij toezichthouders zou niet zozeer de vraag moeten zijn hoe, maar óf de veiligheid wordt geborgd centraal moeten staan. Dan zou ook meer vrijheid aan bedrijven gegeven kunnen worden. Wat gebeurt er, bijvoorbeeld, als we geen Brzo-inspecties meer uitvoeren? Toezichthouders zouden dan wel kennis moeten hebben van wat wel en niet werkt op het gebied van veiligheid. Wat is bijvoorbeeld een goede voorspeller van veiligheid (winst, aantal genomen veiligheidsmaatregelen etc.)? Veel meer onderzoek zou gericht moeten zijn op de effectiviteit van maatregelen (in termen van veiligheid).
- *Gebruik van toezichtsjargon*
Toezichthouders moeten terughoudend zijn met het gebruik van jargon (zoals ‘VBS-elementen’). Jargon richt de aandacht van bedrijven uitvooral op de vraag of de door hen gekozen vorm voldoet aan wat vanuit de overheid wordt vereist en minder of die vorm ook goed aansluit op de bedrijfsvoering en de inhoud¹⁰.
- *Slagvaardig toezicht*
In het huidige instrumentarium is weinig aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen, zoals druk door technologie en marges. Een bijkomende vraag of wel alle instrumenten daadwerkelijk ingezet kunnen worden, met name de bestraffende instrumenten. Kan er wel gehandhaafd worden waar dat noodzakelijk is? Of, is een aantal Brzo-bedrijven door politieke en maatschappelijke belangen nagenoeg onaantastbaar (too big too fail)?

⁸ Benadrukt wordt dat de aanknopingspunten/aanbevelingen afkomstig zijn van respondenten, werkzaam bij stakeholders.

⁹ Vanwege het totaal aantal instrumenten (55) zijn de instrumenten besproken die veelvuldig worden ingezet door stakeholders, waarvan geen of juist veel effect verwacht wordt door de opdrachtgever of om een andere reden op verzoek van de opdrachtgever.

¹⁰ Ook wel ‘coercive isomorphic change’ genoemd.

- *Gezag van de toezichthouder*
Het beeld van het wetenschappelijk panel is dat inspecteurs niet voldoende worden gerespecteerd op basis van hun expertise. Respect kan wel voortvloeien uit macht, bijvoorbeeld door de dreiging van sancties die inspecteurs kunnen opleggen. Een goede en gezonde verstandhouding tussen toezichthouder en de onder toezichtgestelden kan bijdragen aan toenemend respect voor de toezichthouder. Dat vergroot de kans dat de instrumenten die een gedragsverandering als doel hebben effectief zijn.
- *Benut (onafhankelijke) adviseurs*
Richt bij toezichthouders een onafhankelijk en objectief cluster in dat adviseert over de inrichting van het toezicht. Het cluster bestaat bij voorkeur uit verschillende expertises en vertaalt inzichten uit (wetenschappelijk) onderzoek naar de praktijk.
- *Overschat de rol van de HSQE manager niet*
Uit de praktijk blijkt dat de voornaamste taak van de HSQE manager is het benutten van de productiecapaciteit zonder (ernstige) incidenten of veel bemoeienis van de overheid. Verder blijkt, dat managers met beslisbevoegdheden vaak minder goed bereikbaar zijn voor overheidsinstanties, omdat het meeste contact loopt via de HSQE manager. Een HSQE'er of HSQE afdeling kan overigens wel een belangrijke rol spelen in het zelfcorrigerend vermogen van een bedrijf.

Bijlage A Wetenschappelijk panel

A.1 Leden

Naam	Wetenschappelijk vakgebied	Instituut
Dr. Ing. M. (Martin) de Bree	Modern toezicht en moderne regulering, compliance management, meta-regulering en systeemtoezicht	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. M.H.A. (Marieke) Kluin	Toezicht en handhaving, organisatiecriminaliteit, milieucriminaliteit en financieel-economische criminaliteit.	Universiteit Leiden
Prof. dr. G.I.J.M. (Gerard) Zwetsloot	Occupational Health and Safety Management	Gerard Zwetsloot Research & Consultancy University of Nottingham
Prof. dr. I. (Ira) Helsloot		Radboud Universiteit Nijmegen
Prof.dr.ir. G.L.L. (Genserik) Reniers	Industrial safety and security	TU Delft
Prof. dr. J. (Jop) Groeneweg	Human factors en safety culture	TU Delft Universiteit Leiden

A.2 Panelbijeenkomst 12/2/2019

<p>Afbakening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Panelleden hebben hun uitspraken gedaan op basis van de te verwachte gedragsverandering op korte tot middellange termijn (6-12 maanden). - De praktische haalbaarheid van de instrumenten (denk aan kosten e.d.) heeft niet meegewogen in de reflectie van de panelleden. - Alle instrumenten zijn gecategoriseerd in kansrijk, kansrijk na aanpassingen of niet kansrijk als het gaat om gedragsbeïnvloeding. Niet alle instrumenten zijn uitvoerig bediscussieerd. 	
Fase	Inhoud
Opening en briefing	<p>Praktische uitleg deel 1 t/m 4: Alle instrumenten worden eerst gestickerd door de panelleden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Rood = niet kansrijk - Groen = kansrijk - Geel = kansrijk na aanpassingen <p>Vervolgens worden een aantal instrumenten nader besproken.</p>
Deel 1	<p>Hoofdthema 1 reflectie 12 instrumenten achterblijvers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Welke instrumenten zijn met name als kansrijk na aanpassingen aangemerkt en waarom? - Welke instrumenten zijn met name als kansrijk aangemerkt en waarom? - Welke instrumenten zijn met name als niet kansrijk aangemerkt en waarom? - Over welke instrumenten lopen de meningen (sterk) uiteen en waarom?
Deel 2	<p>Hoofdthema 2 reflectie 12 instrumenten achterblijvers</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zie vragen deel 1
Deel 3	<p>Hoofdthema 3 reflectie 31 instrumenten overige doelgroep</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zie vragen deel 1
Deel 4	<p>Advies over nieuwe instrumenten.</p> <p>Panelleden worden gevraagd een of enkele voorbereide suggesties voor nieuwe instrumenten toe te lichten. De andere panelleden krijgen tijd om nadere toelichting te vragen. Alle panelleden komen aan bod. Vervolgens wordt het panel gevraagd een keus te maken voor de meest kansrijke suggestie.</p>
Afsluiting en evaluatie	

Bijlage B Interviews

B.1 Deelnemende stakeholders¹¹

Stakeholder	Datum interview
DCMR Milieudienst Rijnmond	11-09-18
Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	19-09-18
Nationale Politie (Zeehaven)	21-09-18
Omgevingsdienst Groningen	23-10-18
Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant	8-10-18
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied	17-10-18
Omgevingsdienst Regio Nijmegen	30-08-18
Openbaar Ministerie regio Rotterdam	22-10-18
Openbaar Ministerie regio Noord-Nederland	12-10-18
Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg	15-10-18
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu	12-11-18
Rijkswaterstaat	18-09-18
Staatstoezicht Op De Mijnen	12-09-18
Veiligheid Voorop	24-08-18
Veiligheidsregio Groningen	23-10-18
Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond	20-09-18
Waterschap Hollandse Delta	8-10-18

B.2 Topiclijst

Algemeen:

- *Instrument*
- *Initiator*
- *Beschrijving van het instrument*

Inzet - praktisch:

- *Middelen*
- *Doorlooptijd van de inzet*
- *Betrokken organisaties*

Inzet - inhoud:

- *Type instrument*
- *Doel van het instrument*
- *Kenmerken doelgroep*
- *Beleidstheorie*

Resultaat

- *Indien gemeten: resultaat en meetmethode van het effect*
- *Beïnvloedingsfactoren*

¹¹ De onderzoekers bedanken de stakeholders voor hun medewerking en de respondenten voor hun openhartigheid.

**Dit is een uitgave van BRZO+
Maart 2019**

[Contact](#) via BRZO+

Rijkswaterstaat
Bureau BRZO+
Postbus 2232
3500 GE Utrecht