



Systeemtoezicht in de procesindustrie
Een symposiumverslag

Oktober 2010
Martin de Bree & Karin van Wingerde (Red.)

Dit rapport is een uitgave van het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance. Dit instituut is een initiatief van verschillende faculteiten binnen de Erasmus Universiteit Rotterdam en beoogt onderzoek en onderwijs op het gebied van toezicht en compliance op een interdisciplinaire, maatschappelijk relevante wijze te stimuleren en uit te voeren.

Contactgegevens

Erasmus Instituut Toezicht & Compliance
Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
Kamer L4-41
3000 DR Rotterdam
Tel: 010-408 1568
Fax: 010-408 9144
info@toezichtencompliance.nl
www.toezichtencompliance.nl

Recent verschenen in deze reeks:

12. Nationaal Commissarissen Onderzoek 2009. A. de Bos en M. Lückerath-Rovers. December 2009. ISBN 978-90-5677-090-7
13. Media Attention & Executive Pay in the Netherlands. J. Otten. March 2010. ISBN 978-90-5677-100-3
14. The Dutch 'Female Board Index' 2010. M. Lückerath-Rovers. September 2010. ISBN 978-90-5677-109-6

ISBN 978-90-5677-117-1

© 2010 Erasmus Instituut Toezicht & Compliance, Rotterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced, stored in a database or retrieval system, or published, in any form or in any way, electronically, mechanically, by print, photo print, microfilm or any other means without prior written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Martin de Bree en Karin van Wingerde

1. Handhavingsstrategieën in milieuhandhaving op provinciaal niveau: Ervaringen in de praktijk in de provincie Noord-Brabant **1**

Cora van Nieuwenhuizen

Inleiding	1
1.1 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen	2
1.2 Handhaving van milieuregelgeving in de provincie Noord-Brabant	4
1.3 Eerste ervaringen	
Conclusie	7

2. Maatschappelijke ontwikkelingen in het toezicht op de milieuzorg bij bedrijven **9**

Aletta Blomberg

Inleiding	9
2.1 Historie milieuzorg bij bedrijven	9
2.2 Ontwikkelingen in toezicht en handhaving	11
2.3 Systeemgericht toezicht	13
2.4 Gevolgen voor de handhaving	14
2.5 Kansen	16
2.6 Risico's	16
Afsluiting	18

3. Benutten van managementsystemen in de praktijk van het toezicht	19
<i>Sabine Gabriël- Breukers</i>	
Inleiding	19
3.1 Casus Luchtvaart	19
3.2 Casus Zeevaart	20
3.3 Casus Diervoederbedrijven	20
Conclusies	21
4. De toepassing van systeemgericht toezicht op de BRZO-bedrijven	23
<i>Paul van Lieshout</i>	
Inleiding	23
4.1 Hoe is dat nu tot stand gekomen?	24
4.2 Inspectiemethode BRZO	25
4.3 Toekomst	28
Conclusie	28
5. Systeemgericht toezicht door de Vrom-Inspectie bij buisleidingexploitanten	29
<i>Guido van der Meij</i>	
Inleiding	29
5.1 Het Besluit externe veiligheid buisleidingen	29
5.2 De doelgroep van buisleidingexploitanten	30
5.3 Toezichtervaringen	30
5.4 Systeemgericht toezicht	31
Conclusie en vervolgaanpak	32

6. Risico's systeemtoezicht	35
<i>Frans Mutsaers</i>	
Inleiding	35
6.1 De belofte van het systeemtoezicht	35
6.2 Is SITA Waste Management wel “systeemtoezichtproof”?	36
6.3 Welk probleem wordt er eigenlijk opgelost?	37
6.4 Weinig nadruk op feitelijke prestaties en gedrag, maar veel vertrouwen	38
6.5 Systeemtoezicht en vertrouwen	39
Afsluitend	40
7. Conditie systeemgericht toezicht ondernemingen	41
<i>Henri Lopes Cardozo</i>	
Inleiding	41
7.1 De gemeenschappelijke belangen en de middelen	42
7.2 Het managementsysteem	43
7.3 De vernieuwde aanpak	44
Tot besluit	46
Conclusie	49
<i>Edith van Bellen-Weijnen, Martin de Bree & Karin van Wingerde</i>	49
Referenties	53

Woord vooraf

Martin de Bree & Karin van Wingerde¹

In de afgelopen jaren is de overheid hard bezig geweest om het toezicht op ondernemingen te moderniseren. Naast het traditionele verticale toezicht van de overheid op ondernemingen hebben zich dan ook steeds meer nieuwe en alternatieve vormen van toezicht ontwikkeld. Eén van de vormen van toezicht die hierbij groeiende populariteit geniet is systeemtoezicht. Bij systeemtoezicht treedt de toezichthouder terug en concentreert zich hoofdzakelijk op het toezicht op procedures, processen en managementsystemen van ondernemingen zelf die bedoeld zijn om de naleving van wettelijke regels te waarborgen. Kenmerkend voor systeemtoezicht is dat de toezichthouder in eerste instantie vertrouwt op de kwaliteit van het bedrijfsinterne toezicht. Wanneer dit te kort schiet of wanneer het vertrouwen wordt beschaamd, treedt de toezichthouder op. Dit zou efficiënter en effectiever zijn: toezichthouders kunnen het toezicht richten op die bedrijven die de naleving van regels zelf nog niet goed geregeld hebben en bedrijven ervaren door systeemtoezicht mogelijk een minder hoge toezichtslast omdat het toezicht aansluit bij systemen en methoden die bedrijven zelf al hebben. Inmiddels zijn verschillende provincies, waaronder de Provincie Noord-Brabant, gestart met het opzetten van pilotprojecten om systeemtoezicht in te voeren.

Tegen deze achtergrond organiseerde het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance (EITC) in samenwerking met de Provincie Noord-Brabant op 2 juni 2010 een symposium over systeemtoezicht in de procesindustrie. Onder leiding van dagvoorzitter mr. Edith van Bellen-Weijnen gingen sprekers uit de wetenschap en beroepspraktijk in op de kansen en risico's van systeemtoezicht bij grote industriële bedrijven. Deze bundel bevat de bijdragen van de sprekers die op dit symposium een inleiding hebben verzorgd alsmede een afsluitende conclusie. In de eerste bijdrage gaat voormalig gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant **Cora van Nieuwenhuizen** in op het project systeemtoezicht in de Provincie Noord-Brabant. Vervolgens plaatst **Aletta Blomberg**, bijzonder hoogleraar Rechtshandhaving aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, de opkomst van systeemtoezicht in de bredere maatschappelijke ontwikkelingen in het toezicht op het milieu van de afgelopen decennia. De derde bijdrage, van de hand van **Sabine Gabriël-Breukers** van de Universiteit Tilburg, gaat in op de vraag in hoeverre certificerende instellingen een rol kunnen spelen bij het beoordelen van de interne borgingsmechanismen van bedrijven. De twee daarop volgende bijdragen van **Paul van Lieshout** en **Guido van der Meij** beschrijven de praktijk van systeemtoezicht bij respectievelijk de Arbeidsinspectie en de VROM-Inspectie. In de laatste twee bijdragen is het woord aan het bedrijfsleven. **Frans Mutsaers** van SITA en **Henri Lopes Cardozo** van Akzo Nobel gaan in op de risico's en condities van systeemtoezicht bij grote bedrijven. In de afsluitende conclusie staan wij stil bij de verschillende overwegingen, kansen en risico's die bij systeemtoezicht een rol spelen.

We sluiten dit voorwoord af met het bedanken van Paul Meerman van de Provincie Noord-Brabant en Shelly Wu van het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance voor de prettige samenwerking voor, tijdens en na dit symposium.

¹ Dr. Martin de Bree is directeur van Next Step Management B.V. en als onderzoeker verbonden aan het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance. Drs. Karin van Wingerde is onderzoeker bij de sectie Criminologie van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit.

1. Handhavingstrategieën in milieuhandhaving op provinciaal niveau: Ervaringen in de praktijk in de provincie Noord-Brabant

*Cora van Nieuwenhuizen*²

Inleiding

De provincie Noord-Brabant draagt met 2,4 miljoen inwoners en 120.000 vestigingen van bedrijven voor 1/6^e bij aan het Bruto Nationaal Product. Noord-Brabant voorziet in 25% van de industriële werkgelegenheid en 25% van de nationale R&D-uitgaven. De provincie heeft de wettelijke taak toezicht te houden op de naleving van een groot aantal wetten en verordeningen en dient indien nodig als bevoegd gezag handhavend op te treden.

Het handhaven en naleven van milieuregelgeving is een buitengewoon complexe aangelegenheid voor de toezichthouder en de onder toezicht staande organisatie (de 'toezichtgenieter'). De politieke dimensie rondom milieuvraagstukken en de technisch niet eenvoudige opgave om milieuschade rondom economische activiteiten te voorkomen maken het voor overheden, die belast zijn met handhaving van milieuwet- en regelgeving, lastig om stabiele en duurzame milieuhandhavingstrategieën te ontwikkelen. De samenleving verwacht dat door toezicht en handhaving geborgd is dat wetten en regels 1 op 1 worden nageleefd. In deze bijdrage wordt uiteengezet dat dit met de traditionele strategie nauwelijks meer is te realiseren. Het wordt steeds moeilijker om aan de door de samenleving gestelde eisen te voldoen. Dit vraagt om een nieuwe verfrissende aanpak van toezicht en handhaving: systeemgericht toezicht! In dit artikel wordt de keuze voor systeemgericht toezicht beargumenteerd en worden de eerste prille ervaringen met de Brabantse pilotprojecten beschreven, alsmede enkele aandachtspunten en kinderziektes.

Organisaties die onder milieutoezicht staan moeten voldoen aan allerlei ingewikkelde regels. De naleving van milieuregels is een kostbare, tijdrovende en vaak ingewikkelde zaak. Het gevolg hiervan is dat de toezichtlast voor ondernemingen zeer hoog is. Deze hoge toezichtlast is onder te verdelen in een kwantitatief en een kwalitatief deel.

Kwantitatieve toezichtlast

Onder kwantitatieve toezichtlast wordt verstaan:

- Aantal controles: er vinden veel controles plaats bij dezelfde organisatie
- Detailniveau: controles zijn onnodig gedetailleerd
- Instanties: veel verschillende instanties controleren dezelfde organisatie

² Drs. Cora van Nieuwenhuizen was tot 9 juni 2010 gedeputeerde mobiliteit, infrastructuur en integrale handhaving in de Provincie Noord-Brabant. Inmiddels is zij Tweede Kamer lid voor de VVD.

Als dan nog in ogenschouw wordt genomen dat milieuregels vaak gekoppeld zijn aan internationale standaarden, die ook weer gecontroleerd worden door internationaal opererende organisaties en supranationale toezichthouders dan leidt dit tot extreem hoge administratieve lastendruk.

Kwalitatieve toezichtlast

Onder kwalitatieve toezichtlast verstaan wij:

- Gebrekkige regelgeving: onuitvoerbaar ingewikkelde, vaak tegenstrijdige regelgeving die mede het gevolg zijn van de politieke dynamiek rondom milieuregelgeving.³
- Matig kennisniveau van de toezichthouder: er is onvoldoende kennis bij toezichthouders.

Regelgeving is door de digitalisering van de samenleving steeds complexer geworden. Zo zijn milieuvergunningen met ruim 200 voorschriften geen uitzondering meer. In digitale databases is dit allemaal te managen, te rubriceren en te archiveren. Dat was nog niet zo lang geleden in het ‘papieren tijdperk’ onmogelijk. Uitgeprint zijn dit soort vergunningsdossiers van het kaliber dik telefoonboek. Gebrekkige regelgeving en kwalitatief slecht toezicht vertalen zich in de praktijk in door de toezichtgenieter als onzinnig ervaren vragenlijsten. Tegenstrijdige regelgeving en onvoldoende kennisniveau bij de toezichthouders maken het voor organisaties bijzonder moeilijk om *compliant* te zijn. Een gevoel ontstaat dat lokale toezichthouders zich bij handhaving van milieuregelgeving schuldig maken aan willekeur, *detournement de pouvoir* en knevelarij. Door organisaties als onacceptabel ervaren kwalitatieve en kwantitatieve (toezichts)lasten leiden tot ontwijking en abject gedrag. Hierdoor wordt precies het tegenovergestelde bereikt van wat de regelgever beoogt en de toezichthouder moet borgen: bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Publieke organisaties worden verder op de proef gesteld doordat het niet op voorhand evident is dat de benodigde middelen voor handhaving voorhanden zijn. Is er voldoende milieutechnisch en controletechnisch geschoold personeel dat de toezichthoudende taak rondom milieuregels kan uitvoeren, waarbij onderworpen organisaties met een gelijke toezichtlast te maken krijgen? Dit laatste is van groot belang om een gelijk speelveld voor ondernemingen te creëren. De lokale publieke organisatie heeft te maken met een beperkt budget. Het is te verwachten dat onder druk van de huidige economische crisis en de daarmee sterk teruglopende lokale inkomsten de budgetten voor handhaving nog verder onder druk komen te staan.

1.1 Relevante maatschappelijke ontwikkelingen

Onlosmakelijk verbonden met handhaving is vanzelfsprekend regelgeving een centraal onderwerp van het toezicht. Hoe eenvoudiger de regelgeving, des te efficiënter deze te borgen is in organisaties en des te gemakkelijker te controleren en te handhaven door de toezichthouder. Minder regels en bovendien eenvoudiger regels zijn dus imperatief voor efficiënt en effectief toezicht. Ondanks deze roep om deregulering dijt de regelgeving echter steeds meer uit: “de grootste van de toezichthouders lijken steeds meer op zelfrijzend

³ Zie voor een landelijk voorbeeld: Berg, D. van den & Enden, E. van der. (2008, 31 december). Verpakkingenbelasting ontwrict het systeem. *Het Financieele Dagblad*, p. 6.

bakmeel. Als je niet goed oplet dan worden ze steeds groter.”⁴ Twee in het oog springende Nederlandse voorbeelden zijn de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. De vuurwerkramp in Enschede heeft geleid tot een zeer gedetailleerd vuurwerkbesluit. De cafébrand in Volendam tot allerlei aangescherpte voorschriften rondom brandveiligheid. Internationaal zien wij dat schandalen en incidenten ook zorgen voor een toename van de regeldruk. Meer regels leiden echter niet noodzakelijk tot een betere naleving en minder incidenten in de toekomst. De Enron- en Worldcom-schandalen waren de directe aanleiding voor senator Paul Sarbanes en congreslid Michael Oxley om in de zomer van 2002 in slechts zes weken een wet in elkaar te zetten die het vertrouwen in *corporate* Amerika en de financiële verslaggeving moest gaan herstellen.⁵ De Sarbanes-Oxley wet bevatte zeer uitgebreide en gedetailleerde verantwoordings- en controlevoorschriften voor het bedrijfsleven. Toch heeft het de rampzalige ontwikkelingen in de bancaire sector niet kunnen voorkomen. Meer van hetzelfde helpt niet. Je kunt immers niet alles controleren.

Iedere ramp roept nieuwe regelgeving op vanuit de begrijpelijke behoefte om herhaling te voorkomen. Of dat wordt bereikt met meer gedetailleerde regelgeving valt te betwijfelen. Door de enorm toegenomen complexiteit wordt het steeds lastiger bestaande regels te controleren en is er een steeds verdergaande specialisatie binnen de beroepsgroepen ontstaan. Deze regelexplosie vloeit mede voort uit de oprukkende juridisering van de samenleving. Zoals dhr. Lopez Cardozo van AkzoNobel het verwoordde: “vroeger waren toezichthouders die langskwamen chemici die wisten waarom bepaalde klepjes open of dicht moeten zijn om gevaarlijke situaties te voorkomen, tegenwoordig zijn het juristen voor wie elk klepje hetzelfde is”.⁶ We zijn een controlefabriek geworden. Alles wordt tot in de kleinste details vastgelegd. Toch slagen we er in al onze detailleringdrift niet in om eenduidige regelgeving te produceren. Veel voorschriften zijn multi-interpretabel. Geconstateerde overtredingen leiden vaak tot ingewikkelde juridische procedures, die jarenlang slepen. Dit geldt zowel voor het strafrecht, als voor het bestuursrecht. Wanneer uiteindelijk een uitspraak volgt, weet vaak niemand meer wat het oorspronkelijke probleem was. Er is geen duidelijke relatie meer tussen oorzaak en gevolg en van lik op stuk is al helemaal geen sprake. Een ander probleem is de steeds harder tikkende demografische tijdbom. Een heel groot deel van de huidige handhavers en toezichthouders is van de babyboomgeneratie en gaat over niet al te lange tijd met pensioen. We moeten dus alsmat meer controleren met steeds minder mensen. Op een gegeven moment loopt dat spaak.

Handhavingsproblematieken zijn niet alleen voor milieuregelgeving en de provinciale overheid een punt van zorg. De roep om te komen tot effectiever en efficiëntere handhaving van wet- en regelgeving, klinkt breder en landelijk. Het denken in nieuwe toezichtconcepten is ook terug te vinden in het beleid dat de rijksoverheid sinds 2005 uitdraagt.⁷ In het

⁴ Aldus voormalig CDA Kamerlid Frans de Neree in Bakker, G., Hoogenboom, B. & Pheijffer, M. (2006). *Toezichtyoga: 'Food for thought' voor toezichthouders en handhavers*. Breukelen: NIVRA Nijenrode Press.

⁵ Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen nog beter*. Assen: Van Gorkum.

⁶ Presentatie Seminar systeemtoezicht, Provincie Noord-Brabant, 29 januari 2009.

⁷ Brief Minister voor bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 3 september 2006, SG2006/6055925. Dit naar aanleiding van de motie-Aptroot van 23 februari 2006 (Kamerstukken II, Vergaderjaar 2005-2006, 29362, nr. 77).

programma *Eenduidig overheidstoezicht* uit 2005 en het programma *Vernieuwing overheidstoezicht* uit 2008 is te lezen hoe een en ander past in de nieuwe overheidsvisie op toezicht: “De effectiviteit van het toezicht moet verder omhoog, de lastendruk omlaag. (...) De modernisering van toezicht kenmerkt zich door vertrouwen in wat bedrijven en instellingen zelf doen, stevig optreden waar nodig (...).”⁸

De modernisering van het toezicht wordt gebaseerd op begrippen als ‘vertrouwen’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ en wordt als volgt geformuleerd: “(...) de ondertoezichtgestelde [krijgt] veel ruimte om zijn eigen verantwoordelijkheid waar te maken. (...). In het verlengde hiervan schuift het toezicht steeds meer op richting *systeemtoezicht*. De rijksinspecties kijken daarbij hoe bedrijven en instellingen hun kwaliteitsborging en interne controlesystemen hebben georganiseerd. Bedrijven waar deze systemen goed werken, worden minder gecontroleerd.”⁹ Biedt dit nieuwe toezichtdenken voor andere overheden ook mogelijkheden? Op provinciaal niveau wordt geëxperimenteerd met deze oplossingsrichting.

1.2 Handhaving van milieuregelgeving in de provincie Noord-Brabant

Veel bedrijven in de provincie Noord-Brabant hebben een intern bedrijfs milieumanagementsysteem. Het is in het belang van elk bedrijf om een dergelijk controlesysteem te hebben. Een bedrijf dat dit niet heeft is immers niet *in control* en heeft dus geen grip op de eigen bedrijfsprocessen. Een maatschappelijk verantwoord werkende onderneming zal ongelukken met personeel, risico’s voor de volksgezondheid en (onherstelbare) schade aan het milieu te allen tijde willen voorkomen. Gaat dit niet van harte dan is het toch in ieder geval om bedrijfseconomische redenen verstandig om imagoschade te voorkomen. De maatschappij accepteert milieucriminaliteit absoluut niet meer. Waar vroeger werd gesproken over slachtofferloze delicten, is er nu breed het besef dat er weliswaar niet direct slachtoffers te identificeren zijn, maar dat het wel degelijk een hypotheek op de gezondheid en de leefomgeving van toekomstige generaties legt. Duurzaamheid is het nieuwe sleutelbegrip, simpel gezegd: de wereld niet slechter achterlaten dan we haar zelf aangetroffen hebben.

Het bedrijfsleven in Brabant klaagt al decennia over een te hoge toezichtslast bij milieuregelgeving. Er klinkt een roep om verandering. Kan het concept van systeemgericht toezicht, een vorm van toezicht gebaseerd op transparantie en vertrouwen een oplossing zijn? Het overgrote deel van de bedrijven heeft zijn zaken toch goed geregeld? Als de overheid de organisaties die transparante nalevingsystemen hebben minder intensief controleert, kan ze meer middelen inzetten om die paar rotte appels eruit te vissen. Brabant heeft ervoor gekozen om systeemtechnische aanpassingen in het toezicht aan te brengen op basis waarvan kwalitatieve en kwantitatieve verbeteringen werden doorgevoerd. Hierdoor is het aantal bedrijfsbezoeken aanmerkelijk verminderd. Dit was een eerste stap. Maar niet alleen het aantal controles leidt tot inefficiënties. Het grootste punt van zorg zit in de kwaliteit van het toezicht. Toezichthouders moeten deskundig zijn en niet alleen in theorie, maar ook in de praktijk verstand van zaken hebben. Aan diverse opleidingen van toezichthouders is veel

⁸ Inspectieraad. (2007). *Werkprogramma Inspectieraad 2008*. Den Haag: Bureau Inspectieraad.

⁹ Voor meer informatie zie www.inspectieloket.nl

aandacht besteed, zowel op inhoud als op proces. Uit het oogpunt van *good governance* moeten ze hun onafhankelijkheid bewaren en zich niet met het bedrijf gaan vereenzelvigen. Ze moeten immers de belangen van alle *stakeholders* behartigen conform het Nederlandse model, waarbij het bijzondere is dat ze niet alleen met alle deelbelangen rekening moeten houden, maar zich ook op deze belangen moeten richten, zonder dat een van deze belangen uiteindelijk doorslaggevend is.¹⁰ Maar, met deze verbeteringen zijn we er nog niet. Het zijn slechts aanpassingen, bijstellingen van het bestaande systeem. Het laaghangende fruit, wat direct geplukt kan en moet worden. Om de toekomst aan te kunnen is een fundamentele koerswijziging noodzakelijk.

Het lijkt een onoplosbaar dilemma. Het oude adagium ‘vertrouwen is goed, controle is beter’ heeft zijn kracht verloren. Niet alles is te controleren. De oproep vanuit het bedrijfsleven van ‘wantrouwen naar vertrouwen’ maakt velen angstig. Hoe kun je zeker weten dat de publieke belangen afdoende geborgd zijn? Er zijn tenslotte ook malafide ondernemers. Of nog gecompliceerder zoals Victoire de Margerie concludeerde: “a company can comply technically on all requirements on governance and not be a well-governed company: the good mix of skills and behaviors at both executive and non-executive levels is therefore crucial.”¹¹

De provincie Noord-Brabant zoekt de oplossing in de juiste balans tussen vertrouwen en controle: gerechtvaardigd vertrouwen. Dit vertaalt zich in de toezichtpraktijk in systeemgericht toezicht. Systeemgericht toezicht is het houden van toezicht op systemen en processen, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of resultaat niet langer het primaire object van de controle is.¹² Anders gezegd, systeemgericht toezicht is al het toezicht waarbij de opzet, reikwijdte en werking van zowel systemen als processen, bij en tussen organisaties wordt vastgesteld.¹³ Hierbij wordt informatie van de onder toezicht staande organisatie en van derden betrokken. Deze vorm van toezicht is gebaseerd op gerechtvaardigd vertrouwen. Bedrijven moeten laten zien dat hun interne controlesystemen, die ervoor moeten zorgen dat wettelijke eisen worden nageleefd op orde zijn: van beleid tot uitvoering, verantwoording en evaluatie, niet alleen op papier, maar ook in de praktijk. Niet langer gegevensgericht, maar systeemgericht. Anders gezegd: “principles are more important than rules and focus should be on the content (strategy) more than the form (legal compliance).”¹⁴ Dit vergt een nieuw soort handhavers. De oude techneut wordt vervangen door integrale procesmanagers. De controleur controleert de werking van het systeem. Risicogericht in plaats van gegevensgericht. Toezichthouder en toezichtgenieter bespreken in een open dialoog waar de zwakke plekken zitten en wat daaraan te doen. Dit vraagt vertrouwen over en weer vanuit de overtuiging van het gedeelde belang van goed risicomanagement. De toezichthouder kan zijn toezichtsdruk op dat moment veel beter verdelen naar de bedrijven die meer toezicht behoeven.

¹⁰ Schuit, S. (2008). Over corporatisme en corporate governance. In: M. Pheijffer & F. van Eenenaam. *Commissaris van nu. Gevaarlijke gedachten voor commissarissen*. Assen: Van Gorcum, p. 226.

¹¹ Presentatie van Victoire de Margerie, Nyenrode School of Business, 8 oktober 2009.

¹² Borghouts, H.C.J.L. (2002). Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid. *Bestuurskunde*, 11 (3), 140-148.

¹³ IVW (te verschijnen). *Auditstatuut systeemtoezicht wegvervoer*. Den Haag: Inspectie Verkeer en Waterstaat.

¹⁴ Presentatie van Victoire de Margerie, Nyenrode School of Business, 8 oktober 2009.

In 2009 is in Nederland gestart met 20 pilots voor de Wet milieubeheer. De provincie Noord-Brabant is hierin voortrekker met 14 pilots. Deelnemende bedrijven zijn: Shell Chemie Nederland, Lyondell Basell, Dr. Kolb, Slibverwerking Noord-Brabant (SNB), Afvalverbranding Zuid-Nederland (AZN), Afvalterminal Moerdijk (ATM), Bavaria, Mars, Gasunie, Remat Chemie, Fuji Film, Georgia Pacific, Waterschap Aa en Maas en Essent. De belangrijkste doelstellingen van de pilot zijn: het verminderen van de toezichtslast, het verbeteren van het naleefgedrag en het verhogen van de efficiëntie en de kwaliteit van het toezicht. Om dat te bereiken is er geïnvesteerd in de opleiding van de toezichthouders (kennis materie /auditvaardigheden), cultuurverandering (weg van het polariserende ‘wij/zij’-denken), een nieuw beleidskader (unaniem door Provinciale Staten geaccordeerd), het creëren en vergroten van draagvlak in Brabant (diverse voorlichtingsbijeenkomsten, seminars, publicaties, etcetera) en op landelijk niveau in samenwerking met het ministerie van VROM.

1.3 Eerste ervaringen

Ingecalculeerd is dat er eerst gezaaid moet worden voor er kan worden geoogst, maar de eerste ervaringen uit 2009 zijn positief:

- Het vertrouwen groeit, waardoor er een betere relatie ontstaat tussen bedrijf en overheid
- De inzet qua tijd (kwantiteit) neemt op termijn af
- Er is focus op risicomanagement (win-win voor alle partijen)
- Kwaliteit van het toezicht neemt toe.
- De deelnemers zijn enthousiast¹⁵:
 - Shell: “De overheid richt zich meer op risicodenken en houdt het bedrijf een spiegel voor”.
 - ATM: “een nieuwe wind door milieutoezichtsland”.
 - SNB: “Doordat naar zaken gekeken wordt die we beiden belangrijk achten vermindert ons afbreukrisico”.
 - Essent: “Dit leidt tot synergie tussen onze vestigingen”.
 - Bavaria: “Systeemtoezicht helpt bij het profileren als goede, duurzame onderneming”.

Ondanks deze successen zijn er natuurlijk ook kinderziekten naar voren gekomen. Een bedrijf dat ongewone voorvallen niet verdoezelt, maar haar personeel juist stimuleert om maximaal alle ongewone voorvallen te melden om ervan te leren, moet daar waardering voor krijgen en niet gestraft worden met extra controles of de bijzondere aandacht van het functioneel parket. Het Openbaar Ministerie is het sluitstuk van de handhavingketen. Voorkomen moet worden

¹⁵ Presentatie Voorlichting 2^e lichting bedrijven Systeemgericht Toezicht, Provincie Noord-Brabant, 8 februari 2010.

dat door deze ‘transparantieparadox’ de succesvolle Brabantse pilots stuklopen op onbegrip bij het OM. Een ketting is immers zo sterk als de zwakste schakel. Vanuit het bedrijfsleven is er ook de nodige aarzeling om openheid te betrachten in verband met bedrijfsgevoelige informatie. Alles wat bij de overheid op schrift staat kan immers met behulp van de Wet Openbaarheid van Bestuur worden opgevraagd. Uit concurrentie oogpunt kan dit gevaarlijk zijn. Tot nu toe is dit omzeild door dit soort informatie alleen op het bedrijf zelf ter inzage te geven aan toezichthouders en niet op te nemen in dossiers. Dit is geen ideale oplossing. Wellicht is in de toekomst een aanpassing van de WOB op zijn plaats. In 2010 gaat de provincie door op de ingeslagen weg. Het aantal deelnemende Wm-bedrijven wordt uitgebreid met 9 nieuwe bedrijven en een aantal bedrijven zal meedoen met meerdere vestigingen. Voorbeelden zijn Van Gansewinkel met 5 en Essent met 6 vestigingen. Verder zal een uitbreiding plaatsvinden naar de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Voor het slagen en verder brengen van deze handhavingsstrategie zal veel aandacht worden besteed aan consequent en consistent handelen en het duidelijk communiceren hiervan met alle mogelijke middelen van klassieke publicaties en symposia tot moderne multimedia. Michael E. Porter zei het al: “strategy requires constant discipline and clear communication”.¹⁶

Conclusie

Toezicht heeft een belangrijke functie in het scheppen van vertrouwen in de overheid. Als de overheid in staat is goed toezicht uit te voeren, zal er meer gewerkt worden volgens de regelgeving en normen. Bovendien heeft de kwaliteit van toezicht een proactieve of misschien zelfs wel preventieve functie. Problemen komen eerder aan het licht door een goed systeem van toezicht met als gevolg dat er adequater kan worden gereageerd en incidenten kunnen worden voorkomen. Door allerlei schandalen en rampen is er steeds minder vertrouwen in toezicht(houders). De natuurlijke reflex van de overheid is tot nu toe steeds een explosie van nieuwe regelgeving geweest. “An elephant is a mouse built to government specifications. Wij houden niet van dergelijke gemodificeerde muizen. Hou het simpel, klein, krachtig, overzichtelijk, werkbaar en doeltreffend. That makes sense”, aldus Bakker, Hoogenboom en Pheijffer.¹⁷ Dat is ook de Brabantse insteek. Steeds meer controleren op de traditionele gegevensgerichte manier met steeds minder mensen en minder geld gaat spaak lopen. Systeemgericht toezicht kan een gezonde balans terugbrengen door te focussen op de risico’s. Wat zijn de echt relevante zaken die gecontroleerd moeten worden om de maatschappij voor allerlei onheil te behoeden. Risicogericht in plaats van gegevensgericht controleert de controleur controlesystemen: efficiënt en effectief. Wie een betere oplossing heeft mag het zeggen!

¹⁶ Porter, M.E. (1947). *On Competition*. Boston: Harvard Business School Publishing, p. 69.

¹⁷ Bakker, G., Hoogenboom, B. & Pheijffer, M. (2006). *Toezichtyoga: ‘Food for thought’ voor toezichthouders en handhavers*. Breukelen: NIVRA Nijenrode Press, p. 143.

2 Maatschappelijke ontwikkelingen in het toezicht op de milieuzorg bij bedrijven

Aletta Blomberg¹⁸

Inleiding

Verschillende overheden, de provincie Noord-Brabant voorop, experimenteren sinds enige tijd met zogenoemd systeemgericht toezicht: een vorm van toezicht waarbij een verschuiving plaatsvindt van het klassieke toezicht op de naleving – toezicht op *output* – naar toezicht op de systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen.¹⁹ Dit experiment komt niet helemaal uit de lucht vallen. Al jarenlang zijn overheden en bedrijven op zoek naar een optimale verdeling van de verantwoordelijkheid voor de handhaving in ruime zin: het bewerkstelligen dat milieuregels worden nageleefd. In deze bijdrage wordt een *tour d'horizon* gegeven van de ontwikkelingen rond het toezicht in het milieuveld, toegespitst op het toezicht bij (grote) bedrijven. Deze ontwikkelingen lopen langs twee lijnen: de ontwikkeling van de milieuzorg bij bedrijven en de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving door – primair – de overheid. Het is interessant om te bezien welke parallellen er tussen deze ontwikkelingen zijn, hoe ze elkaar (mede) beïnvloeden en vooral hoe deze ontwikkelingen bij elkaar komen in systeemgericht toezicht, het onderwerp van deze bundel. Allereerst wordt geschetst hoe de milieuzorg bij bedrijven tot ontwikkeling is gekomen (paragraaf 1). Vervolgens wordt – gelet op de omvang van deze bijdrage – met zevenmijlslaarzen langs de belangrijkste ontwikkelingen in toezicht en handhaving gelopen (paragraaf 2). Paragraaf 3 illustreert hoe deze ontwikkelingen samenkomen in het systeemgericht toezicht. Daarna worden de gevolgen voor de handhaving in kaart gebracht (paragraaf 4) en worden de kansen en risico's van systeemgericht toezicht belicht (paragrafen 5 en 6), waarna de balans wordt opgemaakt.

2.1 Historie milieuzorg bij bedrijven

De jaren zestig en zeventig: totstandkoming van klassieke milieuwetgeving

De geschiedenis van de ontwikkeling van milieuzorg bij bedrijven begint eigenlijk al bij de totstandkoming van de eerste echte milieuwetgeving, in de jaren zestig en zeventig van de twintigste eeuw. Deze wetgeving was van het 'klassieke' type *command and control*, gekenmerkt door ingewikkelde stelsels van ge- en verboden, al dan niet in combinatie met een vergunning- of ontheffingstelsel, en veelal zeer gedetailleerde regels. Deze directe vorm van regulering sloot naadloos aan bij de toen heersende ideeën over de 'maakbare' samenleving, waarin de overheid een centrale rol speelde.²⁰ Al snel werd echter duidelijk, onder meer door

¹⁸ Prof.mr. Aletta B. Blomberg is bijzonder hoogleraar Rechtshandhaving aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en advocaat bij ngnb advocaten te Amsterdam.

¹⁹ Vgl. de definitie van systeemtoezicht in: Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 7. Geraadpleegd op 19 juli 2010, via <http://www.vrominspectie.nl/onderwerpen/algemeen/vernieuwing-toezicht/>.

²⁰ Nelissen, N.J.M. (1994). Terugtrekkende overheid: wenkend of beknellend perspectief? – Een essay over de rol van de overheid op het gebied van het milieu. In: N.J.M. Nelissen, H.E. Bröring en J.J. Lambers-Hacquebard. *De terugtrekkende overheid (VMR 1994-3)*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 2.

enkele milieuschandalen die waren terug te voeren op slecht naleefgedrag (Booy Clean, Kemp, Zegwaard), dat deze klassieke regulering geen garantie bood voor de naleving van die regels – overigens mede door een gebrekkige handhaving in die tijd, waarover meer in paragraaf 2. Sinds de jaren tachtig is dan ook, overigens ook op andere terreinen dan het milieu, gezocht naar een andere verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen overheid en bedrijfsleven.

De jaren tachtig: opkomst van milieuzorgsystemen

De aldus ervaren noodzaak te komen tot een andere taakverdeling vormde mede de aanleiding voor een pleidooi voor ‘verantwoord ondernemerschap op milieugebied’ door VNO/NCW.²¹ Dit pleidooi markeert het begin van het zich realiseren van de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven, los van wat van bovenaf aan regels wordt opgelegd. De jaren tachtig laten dan ook de opkomst zien van milieuzorg- of managementsystemen voor bedrijven ten behoeve van de milieukwaliteitszorg.²² De gedachte achter deze ontwikkeling is dat bedrijven met een bedrijfsintern milieuzorgsysteem de zorg voor het milieu integreren in de reguliere bedrijfsvoering, hetgeen tot een betere naleving van de milieuvoorschriften zou leiden. Bovendien prikkelen dergelijke systemen bedrijven om de eigen milieuprestaties te verbeteren.²³ Aldus sloot bedrijfsinterne milieuzorg aan bij de veranderende taakverdeling tussen overheid en burgers (in dit geval bedrijven): meer zelfregulering en in het verlengde daarvan (meer) ‘zelfcontrole’ en ‘zelfhandhaving’. Het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem was echter primair een instrument in handen van het bedrijf zelf.

De jaren negentig: poging tot koppeling van milieuzorg aan de milieuvergunning

Dit gezegd zijnde, hechtte de overheid wel veel belang aan bedrijfsinterne milieuzorg, omdat het een doeltreffend instrument is om de naleving van milieuvoorschriften in bedrijven te versterken. Goed presterende bedrijven vergen minder handhavingsinspanningen van de overheid, die zijn pijlen dan op andere bedrijven (de ‘achterblijvers’) kan richten. In de jaren negentig zijn dan ook verschillende pogingen gedaan om bedrijfsinterne milieuzorgsystemen te koppelen aan de milieuvergunning.²⁴ Het uiteindelijke doel was te komen tot een vergunning op hoofdzaken, die slechts die voorschriften zou bevatten die van wezenlijk belang zijn voor de bescherming van het milieu; de aanwezigheid van het bedrijfsinterne milieuzorgsysteem zou er garant voor staan dat de zorg voor allerlei bijkomende zaken door het bedrijf zelf zou worden opgepakt zonder dat daaromtrent voorschriften in de vergunning hoefden te worden opgenomen. De achterliggende gedachte was dat dit zou leiden tot flexibelere vergunningen, waarmee bedrijven beter zouden kunnen inspelen op de dynamiek van de bedrijfsvoering – zonder steeds een wijziging van de vergunning te hoeven aanvragen – en zodoende beter invulling zouden kunnen geven aan hun eigen verantwoordelijkheid.²⁵

²¹ VNO-NCW. (1985). *Milieuzorg in bedrijven*. Den Haag: VNO-NCW.

²² Een vergelijkbare ontwikkeling is te zien op het gebied van de arbeidsomstandigheden en de veiligheid en veelal werden systemen gecombineerd.

²³ Vgl. Kamerstukken II, 1988-1989, 20 633, nr. 3 (Kabinetsnotitie Milieuzorg).

²⁴ VROM. (1995). *Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijven en overheden. Een handreiking voor overheden en bedrijven*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

²⁵ Uitvoerder: Gestel, R.A.J. van & Verschuuren, J.M. (1999). *Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Bovendien zou tot een andersoortige handhaving kunnen worden gekomen, namelijk primair aan de hand van de informatie die het milieuzorgsysteem genereert.²⁶ Uiteindelijk stuitte de vergunning op hoofdzaken in de vorm van een vergunning met alleen kernvoorschriften af op het wettelijke systeem van vergunningverlening, dat koppeling tussen een bedrijfsintern milieuzorgsysteem en de milieuvergunning niet of alleen zeer beperkt toestond.²⁷ Een bedrijfsintern milieuzorgsysteem kent veel bedrijfsorganisatorische elementen, die niet in een milieuvergunning thuishoren. Bovendien werden de belangen van derden onvoldoende gewaarborgd (er bestond teveel onduidelijkheid over de precieze vergunningvoorschriften) en waren dergelijke vergunningen slecht handhaafbaar (veel ‘eisen’ stonden niet in de vergunning zelf, maar in het bedrijfsmilieuplan, dat als zodanig geen onderdeel uitmaakte van de milieuvergunning). Ook de relatie tot de handhaving is nooit goed uit de verf gekomen, mede door enkele schandalen. Het meest bekend daarvan is de zogenoemde TCR-affaire. Het bedrijf TCR (TankerCleaning Rotterdam) beschikte over een – gecertificeerd! – bedrijfsintern milieuzorgsysteem, maar bleek toch op grote schaal de hand te lichten met de geldende milieuvoorschriften. Ook in andere gevallen werd het vertrouwen van de overheid ernstig beschaamd. Wat tevens een rol speelde, was de onervarenheid bij handhavers (waarover hierna paragraaf 2). De conclusie was dat slechts enkele bedrijven geschikt waren voor een terughoudender rol van de overheid, waardoor de ‘gewone’ handhaver te weinig kansen zag voor een andersoortige handhaving.

De 21^e eeuw: managementsystemen en systeemtoezicht

En nu, tien tot vijftien jaar later, is er weer volop aandacht voor milieuzorg- of managementsystemen en de consequenties daarvan voor de relatie tussen bedrijven en overheden, zoals ook moge blijken uit het onderwerp van deze bundel en het daaraan ten grondslag liggende symposium. De ontwikkelingen in het toezicht en de handhaving hebben daarbij zeker een rol gespeeld.

2.2 Ontwikkelingen in toezicht en handhaving

De jaren tachtig: handhaving heeft geen prioriteit

In de jaren tachtig kenmerken de overheidsinspanningen op milieugebied zich door een toenemende aandacht voor (de achterstanden bij) de vergunningverlening, maar is handhaving het ondergeschoven kindje. Zeker bij de kleinere overheidsorganisaties is sprake van een serieus handhavingstekort. In veel gevallen wordt gewerkt volgens het spreekwoordelijke ‘piepsysteem’, waarbij alleen wordt gereageerd op klachten of naar aanleiding van concrete verzoeken om handhaving – en dan vaak nog met ‘pappen en nathouden’: sancties legt het bestuur nauwelijks op.

De jaren negentig: meer aandacht voor handhaving maar nog steeds een handhavingstekort

In de jaren negentig groeit het besef dat normstelling en handhaving schakels van één keten zijn en dat naleving niet vanzelf gaat. Er komen stimuleringsprogramma’s voor de uitvoering van het milieubeleid, waarin de handhaving eveneens wordt meegenomen en onder meer

²⁶ Zie noot 24 VROM-handreiking bedrijfsinterne milieuzorg 1995, p. 10. Zie bovendien: Blomberg, A.B. (2000). *Integrale handhaving van milieurecht*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, p. 312-316.

²⁷ Een kernuitspraak betreft ABRvS 19 oktober 1995, AB 1996, 165 m.nt. R. van Gestel, MenR 1996, 13 m.nt. Nijhoff (OBA).

kengetallen voor toezicht (standaard toezichtsfrequenties voor verschillende categorieën bedrijven) hun intrede doen. Voorts zien steeds meer overheden het belang in van de bundeling van krachten bij de handhaving.²⁸ In verschillende regio's worden samenwerkingsverbanden opgericht, waarvan sommige uitgroeien tot professionele milieu- of handhavingdiensten. Tegelijkertijd zijn er in deze periode ook pogingen tot 'terugtrek' van de overheid in relatie tot verschillende vormen van zelfregulering (vgl. de in paragraaf 1 besproken ontwikkelingen inzake bedrijfsinterne milieuzorg). Tot een wezenlijk andere handhaving leidt dit echter (doorgaans) niet. Midden jaren negentig zijn er, ondanks de toegenomen aandacht voor handhaving, opnieuw vele aanwijzingen dat de milieuhandhaving tekortschiet. Het is de tijd van de al genoemde TCR-affaire, maar ook blijkt uit verschillende onderzoeken, onder meer van de Rekenkamer, dat er een (groot) handhavingstekort bestaat.²⁹ Het besef groeit dat publieke handhaving noodzakelijk blijft en meer moet zijn dan een vangnet: in veel gevallen is het dan namelijk al te laat en is onomkeerbare (milieu)schade ontstaan. Een speciale vermelding verdient hier het verschijnen in 1998 van het rapport Handhaven op niveau, van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving (ook wel Commissie Michiels genoemd). Deze commissie heeft in opdracht van de ministers van BZK en Justitie de in de praktijk bestaande problemen bij de bestuursrechtelijke handhaving onderzocht en waar mogelijk oplossingen aangedragen. Met het oog op het onderwerp van vandaag is van belang de aanbeveling aangaande het toezicht: de overheid moet vooral *slim toezicht* uitoefenen. Niet aan de hand van standaard kengetallen, zoals bij veel instanties praktijk was, maar 'op maat', afgestemd op (de historie van) het nalevingsgedrag van de verschillende potentiële overtreders en andere relevante factoren zoals risico's, aanwezigheid van certificaten etcetera.

De 21^e eeuw: professionalisering van de handhaving

Mede naar aanleiding van bovengenoemde onderzoeken zijn diverse projecten en initiatieven gestart, zowel lokaal als landelijk, om de handhaving te professionaliseren. Om enkele voorbeelden te noemen – en deze opsomming is verre van compleet:

- het Actieprogramma Handhaven op niveau (in het verlengde van het gelijknamige rapport uit 1998), in het kader waarvan o.a. diverse *best practices* voor de handhaving zijn ontwikkeld;
- als vervolg daarop: het Programma Handhaven met effect, gericht op de effectiviteit van het handhavingsbeleid, waarmee onder andere het gebruik van informatiegestuurde handhavingsmethodieken zoals de Tafel van Elf³⁰ wordt gestimuleerd;

²⁸ Vgl. Blomberg, A.B. m.m.v. Michiels, F.C.M.A. (1998). *Samen sterk met maatwerk. Een onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten bij de handhaving van milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

²⁹ Zie ook: Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Cie. Korthals Altes) (1995). *Het Recht Ten Uitvoer Gelegd*. Den Haag: Ministerie van Justitie. En specifiek voor het milieu: Blomberg, A.B. & Michiels, F.C.M.A. (1997). *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van milieurecht*. Den Haag: VUGA.

³⁰ De Tafel van Elf is een analysemodel bestaande uit een opsomming van 11 factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Het model geeft inzicht in de sterke en zwakke kanten van de naleving en handhaving. Zie uitvoerig: Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. (2006). *De Tafel van Elf een veelzijdig instrument*. Den Haag: Expertisecentrum rechtspleging en Rechtshandhaving.

- de Kaderstellende visie op toezicht (2005), met zes ‘principes van goed toezicht’ (selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel). De insteek van deze visie is: een groter vertrouwen in burgers en bedrijven, meer maatwerk en betere samenwerking;
- als blijk van professionalisering kan ook nog de oprichting van Vide worden gememoreerd, de beroepsvereniging voor toezichthouders;
- het Programma Vernieuwing Toezicht (2008), dat weliswaar alleen is gericht op toezicht door Rijksinspecties, maar een ruimere uitstraling kent. Dit programma is gericht op effectief en efficiënt toezicht, langs de volgende lijnen:
 - vertrouwen en verminderde toezichtslast voor bedrijven met goede managementsystemen en correct naleefgedrag;
 - differentiatie en maatwerk bij het toezicht.³¹

Het streven naar differentiatie, maatwerk en vernieuwing bij het toezicht komt ook tot uitdrukking in het onderwerp van deze bundel: systeemgericht toezicht. Bij systeemgericht toezicht komen de twee in paragraaf 1 geschetste lijnen, de ontwikkeling van de milieuzorg bij bedrijven en de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving door de overheid, bij elkaar, zoals hierna zal worden beschreven.

2.3 Systeemgericht toezicht

Bij systeemgericht toezicht is er een duidelijke link tussen het (bedrijfsinterne) zorg- of managementsysteem en het overheidsoptreden, in het bijzonder bij toezicht en handhaving. Deze vorm van toezicht heeft echter alleen zin als – en gaat er dus ook vanuit dat – een bedrijf beschikt over een zogenoemd *compliance* managementsysteem: ‘een intern beheersingssysteem dat een organisatie onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie’³² (in aanvulling op de meer inhoudelijke zorgsystemen). Duidelijker dan de bedrijfsinterne milieuzorgsystemen uit de jaren tachtig en negentig is een compliance managementsysteem (CMS) gericht op het borgen van de regelnaleving binnen een bedrijf. Een goed functionerend CMS vormt derhalve een zekere waarborg dat de bedrijfsvoering (mede) is gericht op regelnaleving, zo is de gedachte. Als de overheid voldoende vertrouwen heeft in de effectiviteit van het CMS van een bedrijf, kan de handhavingscapaciteit voor andere zaken worden ingezet. Aldus beschouwd biedt een CMS ruimte voor een andere vorm van toezicht: systeemtoezicht, gericht op de systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf.³³ De gedachte is dat systeemtoezicht eventuele structurele oorzaken van niet-naleving aan het licht kan brengen en daardoor – beter dan ‘gewoon’ toezicht – een structurele verbetering van de naleving kan bewerkstelligen.³⁴ Van een algehele verschuiving is overigens geen sprake. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er ook nog, zij

³¹ Daarbij kan men zich afvragen: what’s new? Al in 1998 was dit één van de aanbevelingen van de Commissie Michiels.

³² Definitie ontleend aan Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 7.

³³ Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 6.

³⁴ Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 8.

het in mindere mate en/of steekproefsgewijs, ‘klassiek’ toezicht op de naleving wordt gehouden; ‘toezicht op output’, om de werking van het systeem te verifiëren. Deze combinatie van toezicht op output en systeemtoezicht wordt aangeduid als *systeemgericht toezicht*.³⁵ Geheel nieuw is dit overigens niet; bepaalde elementen van systeemgericht toezicht, zoals de verschillende fasen van naleefgedrag en de auditing van systemen, zijn ook al te vinden in de VROM-handreiking bedrijfsinterne milieuzorg uit 1995.

Een belangrijke rol is weggelegd voor de *checklist compliance competence* (nalevingscompetentie), een instrument waarmee de toezichthouder kan meten of het bedrijf zijn vertrouwen waard is. Deze lijst ziet op:

- aandacht voor de wettelijke eisen (weet men aan welke wettelijke eisen men moet voldoen? Worden deze vertaald naar borgingsmaatregelen? Wie is verantwoordelijk voor de vastlegging en het doorvoeren van wijzigingen?);
- visie en gedrag van het bedrijf ten aanzien van regelnaleving;
- kwaliteitszorg, opleiding, kritische houding ten aanzien van het eigen naleefgedrag en gericht op continue verbetering;
- aanwezigheid functionaris/compliance officer (heeft deze een formele positie? Kan hij onafhankelijk rapporteren aan het management?);
- open communicatie over naleving;
- pre-screening van medewerkers (bij fraudegevoelige functies) en disciplinaire maatregelen in geval van regelovertreding.³⁶

Deze nalevingscompetenties zijn meetbaar gemaakt door een lange lijst met concrete verificatie-items (registraties, rapporten, verslagen, plannen, procedures etc.). Dit is een belangrijk verschil met de oude bedrijfsinterne milieuzorgsystemen, waarin de meetbaarheid van het vertrouwen veel minder goed was uitgewerkt; bovendien was ‘het meten’ veelal uitbesteed aan externe certificeringsinstellingen, waardoor de overheid er minder zicht op had. Maar evenals bij de oude milieuzorgsystemen betreffen de verificatie-items vooral ‘papier’: schriftelijke of digitale documenten waarin afspraken en procedures zijn vastgelegd, maatregelen zijn opgenomen etc. Papier is echter geduldig en de aanwezigheid van deze verificatie-items betekent dan ook niet dat daadwerkelijk altijd zo wordt gehandeld. Ook daarom blijven fysieke controles – al dan niet steekproefsgewijs – nodig!

2.4 Gevolgen voor de handhaving

Een belangrijke vraag, ook voor het bedrijfsleven, is wat de gevolgen voor de handhaving (moeten) zijn als er ondanks een CMS toch overtredingen plaatsvinden. Daarbij is van belang dat een CMS moet waarborgen dat het bedrijf zelf al maatregelen treft als het (intern/zelf)

³⁵ Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 7 en p. 9.

³⁶ Zie voor de complete lijst met toelichting: Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 35-45.

onregelmatigheden constateert. Het afsprakenmodel voor systeemgericht toezicht onderscheidt twee situaties.³⁷

Het bedrijf heeft de overtreding zelf geconstateerd en reeds maatregelen getroffen

Als dat inderdaad gebeurt, met andere woorden het CMS functioneert zoals het zou moeten functioneren, is bestuursrechtelijke handhaving niet meer nodig. Er is (nog) geen bestuurlijke boete in het milieurecht, dus de enige beschikbare sancties zijn herstelsancties. Bestuursdwang is niet aan de orde als de overtreding reeds is beëindigd en eventuele gevolgen van de overtreding ongedaan zijn gemaakt. Een last onder dwangsom zou alleen kunnen worden ingezet om herhaling te voorkomen, maar daarvoor bestaat geen noodzaak als meteen maatregelen zijn getroffen en het CMS dus heeft gefunctioneerd. In een dergelijk geval zal de rechter een dwangsombeschikking al gauw onevenredig achten. Ook strafrechtelijke handhaving zal dan veelal niet opportuun zijn, zo kan worden afgeleid uit de criteria uit de Aanwijzing handhaving milieurecht.³⁸ Op grond van deze beleidsregel worden alleen overtredingen van kernbepalingen vervolgd, tenzij de overtreding niet doelbewust is begaan, een kennelijk incident betreft, gering van omvang is en “sprake is van een overigens goed nalevende overtreder die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen”!

Overheid constateert de overtreding of bedrijf onderneemt onvoldoende actie

Maar wat als er op de onregelmatigheid juist geen adequate aanpak door het bedrijf is gevolgd dan wel de overtreding eerst door de overheid wordt geconstateerd? Het CMS heeft dan onvoldoende gefunctioneerd. Bovendien is het vertrouwen van de overheid beschaamd. Voor die situaties wordt als uitgangspunt voorgestaan: *sneller* bestuursrechtelijk optreden, ‘één stap minder’. Beleidsmatig betekent dit veelal direct handhavend optreden, dus meteen – uiteraard na de overtreder te hebben gehoord – een sanctiebesluit. Stappenplannen waarbij meer dan één keer wordt gewaarschuwd zijn immers uit de tijd. Dit is ook het uitgangspunt in het Beleidskader voor de pilot systeemtoezicht 2009-2010 van de provincie Noord-Brabant.³⁹ Daarbij vraag ik mij wel af of de soep zo heet wordt gegeten als zij wordt opgediend (zie ook hierna paragraaf 6). Uit het oogpunt van *efficiency* zou het namelijk mogelijk beter zijn om eerst een waarschuwing te geven: verwacht mag worden dat dit type bedrijven snel alsnog tot actie overgaat. Bij de strafrechtelijke handhaving speelt eigenlijk hetzelfde dilemma. Als een kernvoorschrift is overtreden, is niet voldaan aan de criteria voor het afzien van vervolging (het bedrijf heeft niet onverwijld afdoende maatregelen getroffen). Maar ik kan mij zo voorstellen dat, mede gelet op de immer beperkt beschikbare capaciteit, de prioriteiten van justitie bij andere typen milieudelicten en/of overtredders liggen.

³⁷ Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 47.

³⁸ College van procureurs-generaal, Aanwijzing handhaving milieurecht (2010A004), Stcrt. 2010, nr. 2953.

³⁹ Provincie Noord-Brabant. Eenheid Handhaving (2009). *Beleidskader voor de pilot systeemtoezicht 2009-2010. 30 juni 2009*. Geraadpleegd op 13 juli 2010, via <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/veiligheid-en-handhaving/handhaving/systeemgericht-toezicht.aspx/~related/5ce414e33ce4447fb61a1d72cd6ceb33>.

2.5 Kansen

Systeemgericht milieutoezicht biedt naar mijn mening zeker kansen voor een verbeterd, dat wil zeggen een effectiever en efficiënter toezicht.

Efficiëntere inzet van de toezichtscapaciteit

Systeemgericht toezicht kan bijdragen aan een efficiëntere inzet van de toezichtscapaciteit. Het toezicht gericht op output is in de praktijk niet altijd functioneel (er wordt teveel op details gelet, het betreft een momentopname, het toezicht is niet compleet etc.). Door een combinatie van systeemtoezicht en steekproefsgewijs 'klassiek' toezicht kan naar een optimum worden gezocht: op welke onderdelen is klassiek toezicht essentieel en waar kan worden vertrouwd op het CMS?

Vermindering van de toezichtlasten

Mogelijk leidt systeemgericht toezicht ook tot een vermindering van de toezichtlasten, zowel aan de kant van het bedrijfsleven als aan die van de overheid. Mogelijk, want het in stand houden van een CMS kost ook tijd, geld en inspanning en systeemtoezicht zal zeker in het begin ook tijdrovend zijn. Men kan zich overigens afvragen of vermindering van toezichtlasten een zelfstandige doelstelling van toezichtsvernieuwing zou moeten zijn. Mede naar aanleiding van de inmiddels vermaarde motie-Aptroot⁴⁰ is de doelstelling thans om de toezichtlasten met 25% te reduceren. In het licht van de nog steeds bestaande handhavingstekorten vind ik een dergelijke doelstelling eerlijk gezegd verwerpelijk. De *kwaliteit* van het toezicht moet centraal staan. Als verbetering van het toezicht, bijvoorbeeld door systeemgericht toezicht, ook vermindering van toezichtlasten betekent, is dat alleen maar mooi meegenomen.

Effectiever toezicht: bewerkstelligen van structurele verbetering van de regelnaleving

Een belangrijk winstpunt van systeemgericht toezicht is dat het – als het goed is – leidt tot een structurele verbetering van de regelnaleving binnen een bedrijf. Dit komt doordat deze vorm van toezicht mede is gericht op het CMS. Als het systeem gebreken vertoont (verificatie-items ontbreken of uit (meldingen van) overtredingen blijkt dat procedures of afspraken niet hebben gewerkt), richt het toezicht zich op de verbetering van de betreffende onderdelen; de kwaliteit van het CMS staat dus centraal en de structurele oorzaken van niet-naleving worden aangepakt.⁴¹ Het toezicht zou daarmee effectiever kunnen zijn dan klassiek toezicht, dat doorgaans alleen op eventuele overtredingen is gericht, zonder noodzakelijkerwijs in te gaan op de (dieperliggende) oorzaken daarvan.

2.6 Risico's

Uit het oogpunt van handhaving zie ik echter ook wel een aantal risico's. Omdat elders in deze bundel nog een gehele bijdrage aan de risico's van systeemtoezicht is gewijd (de bijdrage van Frans Mutsaers), beperk ik mij tot de volgende:

⁴⁰ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 362, nr. 77.

⁴¹ Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 8 en 18.

Verlies van deskundigheid bij de overheid

Een verschuiving van klassiek toezicht naar systeemtoezicht zou kunnen leiden tot een verlies aan deskundigheid bij de overheid, doordat toezichthouders – althans in de sectoren waarin systeemtoezicht aan de orde is – onvoldoende zien van de bedrijfsvoering zelf (teveel toezicht op afstand). Nu al is er bij complexe bedrijven een zekere, en soms aanzienlijke, kloof tussen de kennis die de overheid, in het bijzonder de toezichthouder, heeft van de milieutechnische aspecten waarop toezicht wordt gehouden en de kennis die bij de onder toezicht gestelde bedrijven aanwezig is. Niet voor niets ervaart het bedrijfsleven de *kwaliteit* van het huidige toezicht als een groter probleem dan de kwantiteit ervan. Een belangrijke vraag is daarom wie het systeemtoezicht moet uitvoeren. Is het wel of niet verstandig om het systeemtoezicht uit te besteden, bijvoorbeeld aan een certificeringsinstelling zoals wel wordt bepleit? Naar mijn mening moet met uitbesteding uiterst terughoudend worden omgegaan, omdat dat tot nog meer deskundigheidsverlies bij de overheid zal leiden. Het risico bestaat dat de overheid daardoor te zeer afhankelijk van derden wordt voor een adequaat toezicht op de naleving. Daarbij is ook van belang welke overheden bij de uitvoering betrokken zijn. Voor veel inrichtingen ligt de vergunningverlenings- en handhavingsbevoegdheid op decentraal niveau. Grote industriële inrichtingen vallen vaak nog onder provinciaal gezag, maar met de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1 oktober a.s. zal een deel van deze bedrijven overgaan van de provincie naar de gemeenten; alleen voor IPPC- en Brzo-inrichtingen blijft het gezag (vooralsnog) op bovenlokaal niveau rusten. Voor de meeste kleine tot middelgrote gemeenten zal gelden dat zij slechts één of enkele grotere inrichtingen in hun inrichtingenbestand hebben. Dan is het risico op deskundigheidsverlies helemaal groot. De regionale uitvoeringsdiensten waarop thans wordt aangekoerst⁴² zouden overigens wel een deel van de oplossing kunnen zijn, omdat daarbinnen voldoende kritische massa bijeen kan worden gebracht voor het opbouwen en in stand houden van voldoende deskundigheid.

Afzien van handhaving

In paragraaf 4 is beschreven hoe het model voor systeemgericht toezicht voorziet in snellere bestuursrechtelijke handhaving als het CMS niet functioneert, met andere woorden als het bedrijf de overtreding niet zelf constateert, een wel geconstateerde overtreding niet meldt of niet direct maatregelen treft. In het ideaalplaatje heeft de overheid er geen moeite mee om direct een bestuurlijke sanctie op te leggen, want het bedrijf heeft het ‘vertrouwen’ beschaamd. Maar ik vraag me af of toezichthouders – die de overtreding immers moeten melden aan hun bestuur – en bestuurders daartoe bereid zijn. De goede band met het bedrijf kan direct optreden gevoelsmatig lastig maken en de verleiding kan groot zijn om het bedrijf toch nog maar een kans te geven en eerst met een waarschuwing te laten weggelopen. Niet in

⁴² Aangezet door het rapport van de Commissie Mans (Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving), *De tijd is rijp*, Den Haag 2008 (Bijlage bij brief van 10 juli 2008 van de minister van VROM aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2007/08, 22 343, nr. 201), is besloten tot instelling van een landsdekkend netwerk van uitvoeringsdiensten, waaraan in ieder geval een basispakket van taken op het gebied van het omgevingsrecht zal worden opgedragen, waaronder het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving. Zie hierover o.m.: Blomberg, A.B. (2008). Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. *Tijdschrift Omgevingsrecht*, 2008/4, p. 125-135, Michiels, F.C.M.A. (2009). Regionale handhaving van omgevingsrecht: een noodzakelijk goed. *Tijdschrift Omgevingsrecht*, 2009/3, p. 100-106 en Biezeveld, G.A. (2009). Regionale omgevingsdiensten: meerwaarde vanuit strafrechtelijk perspectief, *Tijdschrift Omgevingsrecht*, 2009/3, p. 107-115.

de laatste plaats kunnen daarbij ook efficiency-overwegingen een rol spelen: als de verwachting is dat een waarschuwing al zal leiden tot beëindiging van de overtreding of voorkoming van herhaling, waarom dan nog de moeite nemen van een sanctiebesluit? Het risico van afzien van handhaving is dat de verdeling van verantwoordelijkheden die aan het systeemgericht toezicht ten grondslag ligt, wordt ondergraven. Het bedrijf verliest in ieder geval één van de prikkels om zorg te dragen voor een goedfunctionerend CMS.

Verkeerde verwachtingen bij bedrijfsleven

Met enige voorzichtigheid noem ik als derde risico dat er verkeerde verwachtingen bij bedrijven kunnen worden gewekt. Vaak wordt geroepen dat toezicht gebaseerd op vertrouwen leidt tot minder toezicht of tot een soepeler toezichtsregime. Het gaat bij systeemgericht toezicht echter vooral om *ander* toezicht. Het is van groot belang dat het bevoegd gezag dit communiceert en in haar beleid ook vastlegt. Het niet uitkomen van verwachtingen kan immers leiden tot wantrouwen bij het betrokken bedrijf, wat schadelijk is voor het functioneren van het systeemgerichte toezicht (bijvoorbeeld een minder open communicatie, waardoor het systeemtoezicht wordt ondermijnd).

Afsluiting

De balans opmakend, heeft systeem(gericht) toezicht veel potentie. Systeemgericht toezicht biedt gelegenheid tot differentiatie en maatwerk bij het toezicht, dat immers optimaal kan worden afgestemd op de aard en het gedrag van het bedrijf. Mits het bedrijf voldoet aan de condities voor systeemtoezicht, zoals een CMS, een bedrijfscultuur gericht op regelnaleving en een bedrijfsleiding die dat ook uitdraagt, kan deze vorm van toezicht zeer effectief zijn, omdat zij leidt tot een structurele verbetering van het naleefgedrag. Alsdan is tevens sprake van efficiënt toezicht, omdat de overheid haar handhavingscapaciteit veel gerichter kan inzetten; er ontstaat een zinvolle taakverdeling tussen overheid en bedrijf, waarbij het bedrijf zich door middel van het CMS richt op de *day-to-day* naleving, ook van allerlei detailvoorschriften, en de overheid zich kan beperken tot de kern. Of systeemgericht toezicht ook tot concrete kostenbesparingen voor zowel overheid als bedrijf leidt, is overigens moeilijk te zeggen (vgl. paragraaf 5). Wel kan worden verondersteld dat het bedrijf een lagere toezichtslast *ervaart*, omdat het meer in eigen hand houdt en het overheidstoezicht direct aansluit bij de bedrijfsvoering doordat het primair is gericht op het CMS.⁴³ Bij dit positieve beeld past wel een waarschuwing. Lang niet ieder bedrijf is geschikt voor systeemgericht toezicht. Dit betekent dat de overheid deze vorm van toezicht alleen heel gericht zal kunnen inzetten (maatwerk). En als gezegd blijft ook bij systeemtoezicht toezicht op output nodig, dus is het zaak de deskundigheid bij de overheid te waarborgen.

⁴³ Vgl. Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*, p. 25.

3. Het benutten van managementsystemen in de praktijk van het toezicht

Sabine Gabriël-Breukers⁴⁴

Inleiding

Welke mogelijkheden zijn er om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, zoals certificering? Deze vraag stond centraal in mijn dissertatie 'Hulp bij de handhaving. Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht'. Voor een zinvolle afstemming van handhavingsactiviteiten van de overheid op activiteiten die door privaatrechtelijke instellingen (bijvoorbeeld certificerende instellingen) worden verricht is de overdracht van informatie cruciaal. Denk hierbij aan auditrapporten van certificerende instellingen. Mijn dissertatie beschrijft in hoeverre de overheid door middel van het vorderen van informatieoverdracht op verantwoorde wijze haar activiteiten in het kader van de handhaving kan afstemmen op controles en maatregelen in het kader van privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging. Mijn dissertatie bestaat uit een juridisch deel, waarin ik de belangrijkste juridische vragen heb beantwoord en een praktijkdeel, waarin ik een drietal casestudies heb geanalyseerd. Omdat in de vorige bijdrage in deze bundel reeds een aantal juridische aspecten zijn belicht, beperk ik mij in deze bijdrage tot een korte schets van de belangrijkste bevindingen uit de casestudies.

3.1 Casus Luchtvaart

De eerste casestudy die ik heb verricht is de Casus Luchtvaart. Het toezicht op de naleving van de luchtvaartregelgeving in Nederland is een taak van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) en de Luchtvaartpolitie. Alle luchtvaartuigen dienen te beschikken over een bewijs van luchtwaardigheid en vanaf 2008 ook over een *Airworthiness Review Certificate*. De keuringen die in dit kader worden verricht zijn door de IVW uitbesteed aan erkende bedrijven. De samenwerking tussen de erkende bedrijven en de overheid is geregeld in de vorm van een erkenningsregeling. Ook de inhoud en vorm van de keuringen is wettelijk geregeld. Erkende bedrijven mogen vanaf 2008 onder bepaalde voorwaarden zelf het *Airworthiness Review Certificate* afgeven. De regelgeving op het terrein van de luchtvaart wordt in belangrijke mate bepaald door internationale en Europese regelgeving.

Door de uitbesteding van taken aan erkende bedrijven wordt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de regelgeving meer bij de partijen in de sector neergelegd. Dit bevordert de

⁴⁴ Dr. Sabine Gabriël-Breukers is werkzaam voor de Universiteit van Tilburg. In 2008 is zij gepromoveerd op het proefschrift *Hulp bij de handhaving. Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008. Deze bijdrage betreft een bewerking van haar dissertatie.

kennis en het bewustzijn van de regelgeving en kan daarmee het nalevingsniveau verhogen. Belangrijk is ook dat de deskundigheid die beschikbaar is binnen de sector wordt benut. Tijdens de interviews die ik in het kader van mijn dissertatie heb verricht is gebleken dat de samenwerking tussen de IVW en de erkende bedrijven goed is. Er bestaat weinig wantrouwen over en weer en er wordt open gecommuniceerd. In 2008 werden de keuringsrapporten nog slechts op beperkte schaal gebruikt ten behoeve van differentiatie in het toezicht op basis van een risicoanalyse. De mogelijkheden hiertoe werden wel in kaart gebracht. Een belangrijk punt van zorg dat uit de interviews naar voren kwam betrof de interpretatieverschillen tussen de IVW en de erkende bedrijven ten aanzien van de wijze van uitvoering van de keuringen.

3.2 Casus Zeevaart

De tweede casestudy die ik heb verricht is de Casus Zeevaart. Het toezicht op de naleving van scheepvaartregelgeving is in Nederland opgedragen aan de IVW. De scheepvaartregelgeving wordt in belangrijke mate beïnvloed door internationale en Europese regelgeving. Zeeschepen moeten over diverse wettelijk vereiste certificaten beschikken om te mogen varen. De meeste certificaten hebben een geldigheidsduur van vijf jaar en vaak worden jaarlijks tussentijdse onderzoeken verricht. Het merendeel van de met de certificering van schepen verband houdende onderzoeken is in Nederland, maar ook in veel andere landen, uitbesteed aan klassenbureaus. Dit zijn grote, internationaal opererende privaatrechtelijke instellingen die van oudsher ten behoeve van verzekeraars de veiligheid van schepen beoordelen. Door de minister van Verkeer en Waterstaat zijn zeven klassenbureaus aangewezen die wettelijke vereiste onderzoeken aan zeeschepen mogen uitvoeren. In 2006 heeft de IVW een overeenkomst ondertekend met de klassenbureaus op grond waarvan de klassenbureaus de bevoegdheid hebben gekregen om certificaten af te geven of te verlengen. De samenwerking tussen de overheid en de klassenbureaus is contractueel vastgelegd.

De casestudy op het terrein van de zeevaart toont aan dat de uitbesteding van taken aan klassenbureaus een positieve bijdrage levert aan een effectief toezicht op de zeevaart en de ontwikkeling naar een meer risicogebaseerde handhavingsstrategie bevordert. Bovendien leidt de bundeling van kennis van klassenbureaus, reders en de IVW tot voordelen. Een belangrijk risico vormt volgens de geïnterviewde personen het mogelijke verlies van deskundigheid binnen de IVW. Veelzeggend is, dat ook de klassenbureaus nadrukkelijk op dit risico wijzen en zeggen baat te hebben bij een deskundig en actief eerstelijns-toezicht door de IVW. Een ander risico vormt het mogelijke verlies van een open opstelling van de betrokken partijen, de zogenaamde ‘transparantieparadox’.

3.3 Casus Diervoederbedrijven

De derde casestudy die ik heb verricht is de Casus Diervoederbedrijven. Deze casestudy onderscheidt zich van de andere twee casestudies, omdat de verwevenheid tussen het privaatrechtelijke domein en het publiekrechtelijke domein veel minder sterk is. Het toezicht op diervoederbedrijven is in Nederland geregeld in de Kaderwet diervoeders. Deze wet biedt de mogelijkheid om bij het toezicht rekening te houden met door de minister erkende kwaliteitsborgingssystemen. Dit is expliciet vastgelegd in artikel 21 van de Kaderwet diervoeders. Deze mogelijkheid wordt door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangeduid als ‘toezicht op controle’.

Het toezicht op diervoederbedrijven is in Nederland opgedragen aan de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Ten tijde van de casestudy werden door de VWA de mogelijkheden onderzocht om bij de vormgeving van het toezicht aansluiting te zoeken bij het vrijwillige privaatrechtelijke systeem van certificering GMP+, waarbij 95% van de diervoederbedrijven is aangesloten. Het systeem van GMP+ certificering was ten tijde van de casestudy echter nog niet erkend conform artikel 21 Kaderwet diervoeders. Dit is opvallend, omdat zowel de Europese als de nationale regelgeving de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven als uitgangspunt heeft genomen en veel ruimte biedt voor de toepassing van een systeem van ‘toezicht op controle’. De toepassing van een systeem van ‘toezicht op controle’ kan bovendien een bijdrage leveren aan een effectief gebruik van de beperkt beschikbare capaciteit binnen de VWA. Binnen het GMP+ systeem vinden wereldwijd audits plaats op leveranciers van grondstoffen.

Dat desondanks ten tijde van de casestudy bij het toezicht vanuit de VWA nog geen gebruik werd gemaakt van de auditrapporten van GMP+ kan worden verklaard vanuit het feit dat er veel verschillende partijen betrokken zijn bij het toezicht op de diervoedersector (naast de VWA ook de Algemene Inspectiedienst (AID) en in het verleden het Productschap Diervoeder). Voor de toepassing van een systeem van ‘toezicht op controle’ betekent dat veel verschillende schakels in de informatieketen. Ook de politieke gevoeligheid van de veiligheid van diervoeder lijkt een rol te hebben gespeeld. Door de certificerende instellingen is ten slotte gewezen op de ‘transparantieparadox’. Zij vrezen een doorbreking van de vertrouwensband met de diervoederbedrijven als zij een bijdrage gaan leveren aan het toezicht.

Conclusies

Aan het slot van deze bijdrage zal ik kort de belangrijkste conclusies weergeven die uit mijn onderzoek en uit de verschillende hiervoor besproken casestudies naar voren zijn gekomen. Mijn onderzoek heeft uitgewezen dat het voor de overheid juridisch (binnen bepaalde grenzen) mogelijk is om van een privaatrechtelijke instelling overdracht van nalevingsinformatie af te dwingen. De verplichting tot informatieoverdracht kan worden vastgelegd in een overeenkomst, in een wettelijke regeling of in een convenant. De betrouwbaarheid van de door een privaatrechtelijke instelling vergaarde nalevingsinformatie moet worden gewaarborgd door adequaat toezicht op de privaatrechtelijke instellingen en door het inperken van de concurrentie tussen privaatrechtelijke instellingen, bijvoorbeeld door het opnemen van voorwaarden in de erkenningsregeling of de overeenkomst.

Juridisch gezien is het mogelijk om de door een privaatrechtelijke instelling vergaarde nalevingsinformatie te gebruiken ten behoeve van het toezicht, de opsporing of zelfs de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctionering. Het gebruik van deze informatie ten behoeve van de differentiatie van toezicht is mijns inziens kansrijk, met name wanneer deelname aan het privaatrechtelijke systeem van kwaliteitsborging vrijwillig is. De overheid moet echter uiterst terughoudend zijn in het gebruik van deze informatie ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten of het sanctioneren daarvan. De open relatie tussen de deelnemers aan een privaatrechtelijk systeem van kwaliteitsborging en de privaatrechtelijke instelling kan onder druk komen te staan. Het risico bestaat dat er door bedrijven minder open

zal worden gecommuniceerd over tekortkomingen die nu nog in overleg met de privaatrechtelijke instelling worden opgelost.

In het laatste hoofdstuk van mijn dissertatie heb ik drie verschillende modellen van samenwerking tussen toezichthouders en privaatrechtelijke instellingen geschetst: een publiekrechtelijk model, een privaatrechtelijk model en een gemengd model. Bij het onderscheid tussen de modellen speelt de mate van verwevenheid tussen het privaatrechtelijke systeem van kwaliteitsborging en het wettelijk kader een belangrijke rol. De keuze voor een model is afhankelijk van onder meer de historische ontwikkeling van de samenwerking tussen de overheid en privaatrechtelijke instellingen en het motief voor de samenwerking.

Voor een zinvolle samenwerking is het in alle gevallen van belang om te streven naar een systeem, waarbinnen de voordelen van een privaatrechtelijk systeem van kwaliteitsborging behouden blijven, maar de overheid desalniettemin voldoende grip houdt op het privaatrechtelijke systeem. Er moet derhalve een evenwicht worden gevonden tussen een te grote mate van wettelijke of contractuele inkadering van het privaatrechtelijke systeem enerzijds en een te grote mate van vrijblijvendheid anderzijds. Op die manier kan de samenwerking tussen overheidstoezichthouders en privaatrechtelijke instellingen mijns inziens bijdragen aan een effectieve manier van toezicht houden.

4. De toepassing van systeemgericht toezicht op de BRZO bedrijven

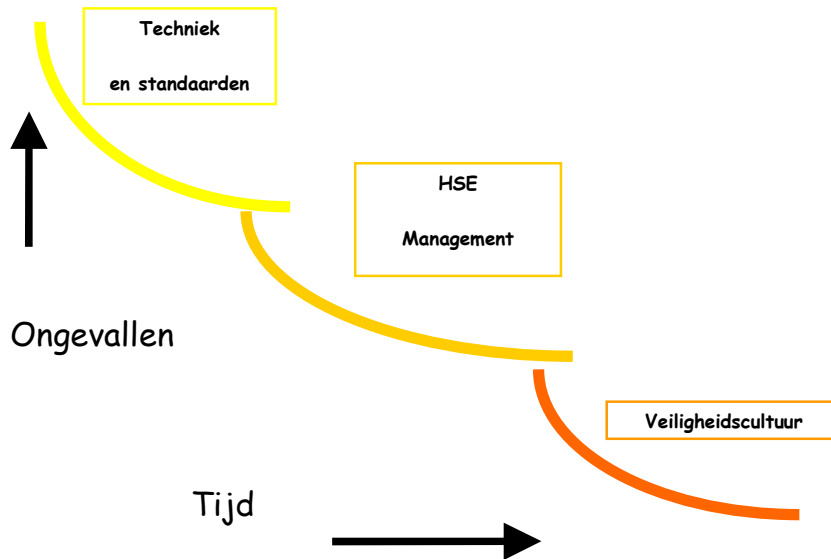
*Paul van Lieshout*⁴⁵

Inleiding

De Europese richtlijn 96/82/EG, (laatstelijk gewijzigd door EU-richtlijn 2003/105/EG) is in Nederland verwerkt in het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 - BRZO99. Dit besluit verplicht bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen een preventiebeleid te voeren om zware ongevallen met deze gevaarlijke stoffen te voorkomen. Hoewel de kans dat het misgaat klein is kunnen de gevolgen zeer groot zijn. Het preventiebeleid gaat uit van een zeer beperkte acceptatie van risico's. Belangrijk daarbij is dat het bedrijf begint met een grondige analyse van de risico's en toetsing hiervan aan een afwegingskader. Zij moet de risico's vervolgens beheersen door op basis van de risicoanalyse de juiste maatregelen te treffen en te zorgen dat deze maatregelen goed blijven werken. Preventieve maatregelen zijn er in de sfeer van de kwaliteit van de omhulling van de stoffen, een goede procesregeling, ingrijpen als buiten veilige kaders wordt gewerkt. Repressieve maatregelen daarentegen richten zich op de beheersing van de situatie als de gevaarlijke stof onverhoopt toch buiten het *containment* vrijkomt met explosie, brand of toxische wolk als potentieel gevolg. Voorgeschreven is dat hiertoe gebruik gemaakt moet worden van een veiligheidbeheerssysteem. Dit systeem vormt daarmee als het ware de vertaalslag van de beleidsvoornemens naar de praktische aanpak in de vorm van ontwerpkeuzes, toe te passen beveiligings- en beschermingsmaatregelen en in de borging van de integriteit van de installatie.

Met deze benaderingswijze vormt de EU-richtlijn een duidelijke voortzetting van een historische gedachtegang. Enkele decennia geleden was de focus voornamelijk op de techniek gericht. Er werd naar gestreefd het risico te beheersen door de juiste technische procesbeheersing en het treffen van beschermingsmaatregelen. Vanaf de jaren tachtig groeide het inzicht dat het noodzakelijk is rondom de techniek een beheersschil aan te brengen. Analoog met de ontwikkeling van kwaliteitszorgsystemen kwam de structurele of systematische beheersing van veiligheid op gang. De visie was dat met een systeemgerichte aanpak niet alleen het enkele knelpunt wordt aangepakt, maar ook nagegaan wordt hoe dit is ontstaan. Het aangrijpingspunt van de oplossing verandert daardoor van incidentbeheersing - *end of pipe* oplossing - naar een meer structurele aanpak. Dat is meerwaarde: nieuwe problemen kunnen zo worden voorkomen!

⁴⁵ Ing. Paul van Lieshout is Manager Strategie bij de directie Major Hazard Control bij de Arbeidsinspectie.



4.1 Hoe is dat nu tot stand gekomen?

Het uitgangspunt van de systeemgerichte benadering is de optimalisering van risicoreductie. In een technisch en organisatorisch complexe situatie moeten de risico's deugdelijk worden bepaald en aantoonbaar en structureel worden beheerst. Een systeemgerichte benadering biedt hiervoor het juiste instrumentarium. Een goede uitvoering van een systematische aanpak leidt namelijk tot twee belangrijke activiteiten:

1. Niet alleen wordt een geconstateerde tekortkoming zelf aangepakt, er wordt ook een proces doorlopen om te achterhalen wat de tekortkoming heeft veroorzaakt en welke ingreep nodig is om herhaling in de toekomst te voorkomen. Er wordt dus op een hoger aggregatieniveau ingegrepen met een duurzamer effect.
2. Deze manier van werken leidt, zoals gezegd, tot een gestructureerd proces van verbetering. Bij een bedrijf met een goed werkend veiligheidbeheerssysteem zal ook de aandacht gericht zijn op het goed doorlopen van de PDCA- cyclus: wordt uitgevoerd wat bedacht is en welke verbeteractie kan gepleegd worden om dat proces nog beter vorm te geven?

Om deze aanpak echt te laten werken is meer nodig dan alleen een managementsysteem. In het bedrijf zal een cultuur moeten worden onderhouden gericht op optimale aandacht voor veiligheid. Dit vraagt ook om leiderschap, dat de juiste condities schept om een managementsysteem maximaal effectief te laten zijn. Samengevat dient er sprake te zijn van een keten van de volgende aan elkaar verbonden aspecten:

- het beleid van de onderneming is gericht op het herkennen en erkennen van risico's en deze te beheersen;
- leiderschap draagt de inzet voor de optimalisatie van de beheersing van risico's uit;
- de bedrijfscultuur stimuleert medewerkers in veilig gedrag en het structureel meewerken aan de verbetering van de veiligheidsperformance in alle facetten van het werk;

- er is een managementsysteem opgezet waarmee gekomen wordt tot de gewenste prestaties die ook gemeten én geborgd worden;
- uiteindelijk resulteert dit in het treffen én in stand houden van de meest veilige ontwerpen, werkwijzen en maatregelen, technisch en organisatorisch, preventief en repressief.

Een bedrijf dat deze keten in alle facetten goed laat werken heeft de beste opties voor een veilige bedrijfsvoering. Dit vraagt naast de juiste bedrijfsfilosofie ook om forse inspanningen, waarbij continu de vraag beantwoord moet worden of de juiste dingen gedaan worden.

4.2 Inspectiemethode BRZO

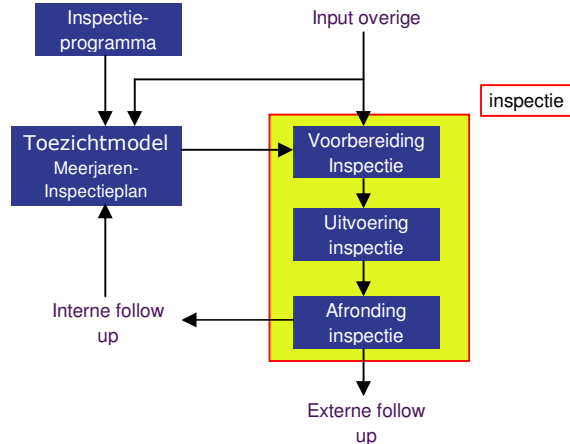
Voor de overheid speelt het volgende vraagstuk: hoewel een bedrijf primair verantwoordelijk is voor de veilige bedrijfsvoering heeft de overheid een ordenende en toezichhoudende verantwoordelijkheid. Daartoe stelt zij zichzelf de volgende vraag: hoe kan binnen de beperkte beschikbare tijd tot een juist oordeel worden gekomen over het 'veiligheidspresteren' van een bedrijf in relatie tot de naleving van de wettelijk vastgelegde eisen?

De specifieke BRZO-regelgeving is relatief recent: pas in juli 2000 trad zij in werking en werden de verplichtingen tot het voeren van preventiebeleid en het hebben van een veiligheidbeheerssysteem actueel. Ook moesten onder invloed van dit besluit diverse overheidstoezichthouders hun krachten bundelen en gaan samenwerken. Zeker in de beginperiode was deze wetgeving een worsteling voor bedrijfsleven én overheid. Geleidelijk aan is de concrete uitwerking bij de overheid vormgegeven door twee min of meer gelijktijdig plaatsvindende veranderprocessen:

1. In april 2003 werd bij de Arbeidsinspectie de aparte landelijk opererende directie Major Hazard Control (AI-MHC) opgericht. AI-MHC kreeg als belangrijke taak het uniformeren en verbeteren van de prestaties van de Arbeidsinspectie op het gebied van procesveiligheid bij de BRZO bedrijven.
2. Op basis van een evaluatie van de overheidsprestaties op het gebied van het BRZO-toezicht in de periode 2000 - 2003 werd door het ministerie van VROM het verbeterproces BeteRZO in het leven geroepen.

Resultaat van deze beide processen was dat er in de samenwerking belangrijke stappen werden gezet, zoals de ontwikkeling van procesbeschrijvingen, duiding van maatlatcriteria met opleidingseisen voor de toezichthouders en de vormgeving van bestuurlijke inspectieprogramma's. Anderzijds werd er een landelijk toe te passen inspectiemethodiek BRZO ontwikkeld. Deze nieuwe inspectiemethode - NIM BRZO genaamd - resulteert in een verbeteringslag op vier onderdelen:

1. er wordt een inspectiestructuur aangeboden,
2. er is een auditingproces ontwikkeld waarmee preventiebeleid, veiligheidsbeheerssysteem en maatregelen aan elkaar zijn verbonden,
3. er worden beoordelingsgrondslagen en criteria aangereikt,
4. de aanpak stimuleert de onderlinge samenwerking tussen de overheidstoezichthouders.



1. Inspectiestructuur (zie figuur)

De inspectiestructuur ordent de aanpak voor een inspectie. Het Inspectieprogramma is een bestuurlijke overeenkomst tussen de regionaal samenwerkende toezichthouders en regelt op hoofdlijnen de inspectie-afspraken. In het Toezichtmodel wordt op basis van de aanwezige gevaren bij een bedrijf door het werken met gevaarlijke stoffen en de mate van veiligheidsbeheersing zoals in eerdere inspecties is vastgesteld de inspectieduur indicatief bepaald. In het Meerjareninspectieplan zijn de relevante items voor het bedrijf over meerdere jaren opgenomen. Bij de concrete voorbereiding van een inspectie wordt op basis van deze voorinformatie én eventueel nieuwe input een definitief inspectieplan gemaakt en uitgevoerd. Na de inspectie wordt een aantal standaardactiviteiten gepleegd: voor het bedrijf wordt een inspectierapport opgesteld en wordt, indien nodig, handhaving ingezet. Tot slot wordt het meerjareninspectieplan en het toezichtmodel bijgewerkt aan de hand van de informatie vanuit de inspectie.

2. Inspectiemethode

De inspectiemethode is opgebouwd uit vijf hoofdvragen:

Hoofdlijnen

Zijn de juiste **gevaren/risico's** onderkend?

Zijn de juiste **maatregelen** getroffen?

Worden de maatregelen goed **onderhouden**?

Is er een deugdelijk **beheersysteem**, waarmee bovenstaande activiteiten zijn geborgd?

Voert het bedrijf alles overziend het juiste preventiebeleid?

Deze vragen vormen de basis voor een uitgebreid scala aan inspectiemodules waarbij aan het inspectieteam verschillende mogelijkheden worden geboden:

- in een eerste inspectie kan een *overall* beeld van het veiligheidsfunctioneren van het bedrijf verkregen worden,
- bij daarna uit te voeren inspecties kan ofwel een systeemelement worden gekozen en getoetst worden hoe dit in de praktijk uitwerkt (*top-down* benadering),
- ofwel een specifieke situatie of maatregel en daarvan bepalen of deze past in het veiligheidbeheerssysteem (*bottom-up* benadering).

3. Beoordelingsgrondslagen en criteria

De resultaten van een inspectie worden geordend en toetsing kan plaatsvinden op de volgende grondslagen:

- gedocumenteerd (staat alles goed op papier?)
- geschikt (is de wijze van aanpak passend voor de betreffende situatie?)
- geïmplementeerd (wordt er gewerkt zoals is afgesproken?)

Er kan goed, redelijk, matig of slecht worden gescoord. Voor een slechte score is de afspraak dat dit tot de inzet van handhaving leidt; bij een matige score kan afhankelijk van het professioneel oordeel van het inspectieteam van handhaving worden afgezien; bij een redelijke score wordt de verbeteractie geheel bij het bedrijf neergelegd. Een goede score behoeft, ten slotte, geen verdere actie. Door onderlinge besprekingen in het inspectieteam wordt het beeld van een bedrijf vormgegeven.

4. Stimulering van onderlinge samenwerking

De structuur van het inspectieproces vereist onderlinge afstemming. Aan de inspectiemethode is voorts een invoerapplicatie gekoppeld; deze is via het internet te benaderen. De voorbereiding van de inspectie wordt met deze applicatie - de Inspectieruimte BRZO - gedaan, en de resultaten worden hierin eveneens vastgelegd. Met een rapportagemodule worden de gegevens gebundeld tot één inspectierapport. Een bijkomend voordeel is dat de verwerkingstijd van inspectie tot rapport op deze wijze aanmerkelijk korter is geworden. Inspectieteams zijn nu goed in staat binnen de afgesproken tijd het rapport af te ronden. Overigens is één van de onderdelen waarin nog niet optimaal wordt samengewerkt het inzetten van handhaving. Dit aspect is in het BeterZRO-proces bewust buiten beschouwing gelaten. Eén van de uitgangpunten van BeterZRO was dat aan bestaande bevoegdheden niet zou worden getornd. Inmiddels is er vrijwel zonder uitzondering wel sprake van afstemming van de handhaving en loopt een traject om ook op dit punt tot verdergaande optimalisatie te komen.

4.3 Toekomst

Voor de toekomst zijn zeker verbeteringen mogelijk. Genoemd kunnen worden:

- *De ontwikkeling van prestatie indicatoren:* er zijn nog geen prestatie-indicatoren afgesproken waarmee de prestaties van bedrijven op het gebied van procesveiligheid goed in kaart kunnen worden gebracht om zo mede de noodzakelijke/gewenste inspectielast te duiden. Opname van dergelijke indicatoren in het toezichtmodel zou een stap vooruit betekenen in het inzichtelijk maken van de bedrijfsprestaties.
- *Certificering van het veiligheidbeheerssysteem:* het lijkt logisch dat een bedrijf zijn veiligheidbeheerssysteem laat certificeren. Immers op die wijze zou het bedrijf zelf zijn verantwoordelijkheid optimaal nemen. Een aangepaste wijze van overheidstoezicht kan hieraan worden verbonden.
- *Themagericht inspecteren:* in lijn met het vorenstaande zou het overheidstoezicht dan nadrukkelijker thematisch van aard kunnen zijn en gericht op het vaststellen of de bedrijfsaanpak daadwerkelijk het gewenste resultaat oplevert.
- *Eenduidige handhaving:* als gezegd is een landelijk uniforme wijze van benadering van de bedrijven één van de te realiseren doelen. Eenduidige handhaving past daarin.
- *Bundeling met systeemgerichte aanpak milieu:* als nadrukkelijk toekomst beeld wordt ook de integratie met het systeemgerichte toezicht bij de VROM-Inspectie gezien. Dit vanuit de basisgedachte dat één en hetzelfde bedrijf ook op een eenduidige manier benaderd dient te worden.

Conclusie

Samengevat is er de afgelopen jaren al veel gedaan aan een verbetering van de aanpak van de overheid om deze meer in lijn te brengen met de aanpak van bedrijven ten aanzien van het technische en veelal organisatorisch complexe onderwerp procesveiligheid. De basis hiervoor wordt gevormd door uit te gaan van risico's en deze structureel te willen beheersen; het veiligheidbeheerssysteem biedt een dergelijke structuur. De overheid heeft zijn manier van inspecteren hierop gericht waarbij tegelijkertijd de onderlinge samenwerking is verbeterd en het werkproces efficiënter is gemaakt. Verdergaande verbetering is mogelijk en dient zich op een aantal aspecten te richten, zoals de wens om te komen tot gedeelde prestatie-indicatoren op grond waarvan het inzicht in de performance van het bedrijf verbetert waardoor ook de toezichtslast beter afgestemd kan worden op nut en noodzaak.

5. Stroomgericht toezicht door de VROM-Inspectie bij buisleidingexploitanten

*Guido van der Meij*⁴⁶

Inleiding

In deze bijdrage zal de focus liggen op een beperkt werkterrein: de buisleidingexploitanten. In Nederland zijn ongeveer 40 buisleidingexploitanten⁴⁷ waar de VROM-Inspectie (VI) het toezicht op uitvoert. Omdat deze groep ook exploitanten omvat die buisleidingen hebben die onder de Mijnbouwwet vallen is door de VI een samenwerking met het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) aangegaan en is het Team Buisleidingen Toezicht (TBT) ingesteld. Het Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) vormt de basis van het toezicht op de buisleidingexploitanten. In deze bijdrage zal aandacht zijn voor de aard van dit besluit, de doelgroep en de ervaringen in het toezicht en specifiek het vormgeven van het stroomgericht toezicht. Aangezien het toezicht nog in de kinderschoenen staat, (het Bevb zal naar verwachting op 1 januari 2011 in werking treden) moet deze bijdrage als een tussenbalans en verkenning van mogelijkheden worden gezien.

5.1 Het Besluit externe veiligheid buisleidingen

Sinds 2005 is het ministerie van VROM verantwoordelijk voor het toezicht op de exploitanten van (transport)buisleidingen met gevaarlijke stoffen onder hoge druk (aardgas, aardolieproducten en overige (milieu)gevaarlijke stoffen). Het gaat hierbij om die buisleidingen die geen onderdeel uitmaken van een inrichting of niet op het continentaal plat liggen. In het totaal gaat het dan om ongeveer 18.000 kilometer buisleidingen. De productieleidingen die op het land liggen vallen onder de Mijnbouwwet, en daarmee onder het SodM. Deze leidingen komen ook onder het Bevb te vallen. Het SodM blijft toezichthouder op de delfstofwinning. In het Bevb worden ten behoeve van de veiligheid voor de omgeving eisen opgenomen ten aanzien van de ruimtelijke inpassing van buisleidingen en het risicomanagementsysteem (RMS) waarover de buisleidingexploitanten moeten beschikken. Op deze wijze regelt het besluit de externe veiligheid van buisleidingen. In het RMS is het gevoerde beleid ter voorkoming van ongewone voorvallen vastgelegd. In het besluit zijn 12 elementen aangegeven die in het RMS moeten zijn opgenomen. Naast deze elementen voegt het Bevb enkele aanvullende eisen toe. Zo moeten bijvoorbeeld de plaatsgebonden risico (PR)-knelpunten binnen drie jaar zijn gesaneerd. Ook staan er enkele meldingsverplichtingen in het besluit. Naast deze eisen voor de exploitanten stelt het Besluit ook regels voor gemeenten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en zonering langs buisleidingen. Het ontwerpbesluit is op 19 augustus 2009 naar de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. In het besluit wordt nadrukkelijk aangesloten bij de bestaande zelfregulering in de branche, namelijk

⁴⁶ Ing. Guido van der Meij, Msc is projectleider Toezicht Buisleidingexploitanten bij de Vrom-Inspectie.

⁴⁷ Buisleidingexploitanten worden hier gezien als exploitanten die onder het Besluit externe veiligheid buisleidingen vallen en gevaarlijke stoffen in een buisleiding vervoeren die geen deel uitmaakt van een inrichting of gelegen is op het continentaal plat.

bij de recent door de branche ontwikkelde norm voor een risicomanagementsysteem (RMS) voor transportbuisleidingen; de NTA 8000: 2009. Deze branchenorm is een nadere uitwerking van de NEN-norm 3650: 2003 hoofdstuk 10 (bedrijfsvoering).⁴⁸ Deze norm wordt niet wettelijk verplicht gesteld maar er wordt volstaan met een algemeen geformuleerde zorgplicht. In de toelichting op het besluit wordt hierover gezegd dat van de exploitanten redelijkerwijs mag worden verwacht dat de gangbare zelfreguleringsnormen of een vergelijkbare kwaliteitsnorm van hetzelfde niveau wordt gehanteerd om de zorgplicht in te vullen. Dat betekent ook dat er geen vergunningstelsel wordt geïntroduceerd. De VI is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het Bevb. Bij het opzetten en verder ontwikkelen van een toezichteenheid Buisleidingexploitanten van de VI wordt nauw samengewerkt met het SodM. Deze samenwerking krijgt vorm in het Team Buisleidingen Toezicht (TBT) waar in paragraaf 5.3 verder op zal worden ingegaan.

5.2 De doelgroep van buisleidingexploitanten

De doelgroep betreft circa 40 leidingexploitanten die deels verenigd zijn in brancheorganisaties (specifiek voor buisleidingen of naar de aard van het bedrijf). De bedrijven zijn sterk technisch georiënteerd en hebben diverse vormen van zelfregulering. Ongeveer de helft van de exploitanten bedrijft primair een grote industriële inrichting. Binnen deze groep exploitanten kan het voorkomen dat de inrichting valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). Dit Besluit kent een eigen risicobenadering, maar is strikt gericht op de inrichting (en niet op de buisleidingen die buiten de inrichting lopen). De andere helft betreft bedrijven die primair gericht zijn op het exploiteren van buisleidingen. De verhouding in bedrijven met korte respectievelijk lange leidingafstanden is ca. 80%-20%. Ook is er een behoorlijk verschil in omvang van de bedrijven. Samenvattend is het beeld dat het gaat om een goed zichtbare, deels internationaal opererende doelgroep die goed is georganiseerd en bekend is met managementsystemen, maar dat er, ondanks de geringe omvang van de doelgroep, een redelijke diversiteit zit in de bedrijfstypen.

Mede gelet op de verschillen in type bedrijven of de verschillen bij de eventuele moederbedrijven zijn er ook verschillen in de aanwezige zorgsystemen. Grofweg zijn deze onder te verdelen in de volgende categorieën:

1. Gecertificeerd (bijv. ISO of OSHAS).
2. Specifiek gericht op en voldoet aan het Bevb en de NTA-8000.
3. Een bedrijfseigen maatwerksysteem waarvan het niet altijd direct zichtbaar is of wordt voldaan aan de wettelijke eisen en de borging daarvan.

Deze categorieën kunnen overlappen. In de praktijk zijn er varianten mogelijk tussen de drie categorieën.

5.3 Toezichtervaringen

Vanaf 2006 is het toezicht –voortuitlopend op het Bevb- ingevuld door het Team Buisleidingen Toezicht. Uit een eerste verkennend onderzoek kwam naar voren dat bij alle bedrijven wel één of andere vorm van veiligheidsmanagement aanwezig was. In 2007 is

⁴⁸ NEN 3650: Eisen voor buisleidingsystemen. De norm is opgebouwd uit delen, naast het algemene deel zijn er delen die specifiek ingaan op het behandelde buisleidingmateriaal. Op dit moment wordt er gewerkt aan een herziening van de norm.

gestart met het meer in detail bekijken van een aantal deelaspecten van de beheerssystemen en de doorwerking daarvan in de praktijk. Daaruit bleek dat veel bedrijven nog onvoldoende aandacht hadden besteed aan de gevolgen die het Bevb –en daarmee de NTA8000- kan hebben voor de bedrijfsvoering. Het belang van veiligheid werd erkend maar de opzet van veiligheidsbeheerssystemen was nog niet bij alle bedrijven op niveau en niet specifiek genoeg voor de buisleidingen. Ook een meer themagericht onderzoek bracht naar voren dat de risicoanalyses nog te weinig gestructureerd waren en de verbetercyclus (Plan-Do-Check-Act) niet altijd sluitend was. In den brede staat de branche open voor suggesties en verbetering en is er bereidheid tot naleving. Belangrijk om op te merken is dat het Bevb het eerste wettelijke kader is voor de buisleidingen en dat het overheidstoezicht op de exploitanten dus ook een geheel nieuwe activiteit was (met uitzondering van de leidingen die onder de Mijnbouwwet vallen). Voor verschillende exploitanten was het zelfs de eerste kennismaking met een toezichthouder. Omdat het Bevb in feite aansluit bij de zelfregulering binnen de branche en daarmee ook nadrukkelijk de verantwoordelijkheid voor de naleving van wet- en regelgeving bij bedrijven legt, zal het toezicht zoveel als mogelijk daarop worden afgestemd.

5.4 Systeemgericht toezicht

Naast de genoemde onderzoeken was het dus noodzakelijk om te zoeken naar mogelijkheden om die zelfregulering te honoreren en verder te structureren zonder daarbij afstand te doen van de rol en de verantwoordelijkheid die het TBT heeft. Die mogelijkheid wordt nu verkend met het systeemgerichte toezicht. Hierbij is in het toezicht aandacht voor de systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van de wettelijke eisen maar is ook aandacht voor de feitelijke naleving zelf. Dit kan worden gedaan door gebruik te maken van de informatie uit deze systemen en toe te zien op het feit dat de nalevingsnormen op een juiste wijze zijn opgenomen in de bedrijfssystemen. Daarbij is het ook van belang dat er overeenstemming is over wijze waarop de bedrijven risico's analyseren en beheersen. Het toezicht wordt gehouden aan de hand van gegevens uit de managementsystemen van de exploitant. De systemen zullen meer en meer gericht moeten worden op het borgen van de naleving. Daarmee komen de exploitanten *in compliance* en houden rekening met de wensen van de overheid. Eigenlijk wordt van de bedrijven dus niet zozeer iets nieuws verwacht, maar wordt met het systeemtoezicht juist aangesloten bij de beheersmaatregelen die exploitanten zelf al nemen.

Om zicht te krijgen op de borging van wettelijke regels wordt gebruik gemaakt van een specifieke auditmethode om het niveau van borging van de naleving vast te stellen. Ook is er een normering opgesteld om de bedrijven in te delen in vier niveaus: van bedrijven die niet bereid of in staat zijn tot naleving, tot bedrijven met bewezen compliance management. Op basis hiervan kan de wijze van toezicht worden bepaald. Voor de toezichthouder is dit van belang omdat het systeemgericht toezicht meer mogelijkheden biedt om zowel fouten in de naleving vast te stellen als om de eventuele oorzaken van die omissies in processen, strategieën en procedures te achterhalen. Deze meer organisatorische aspecten zijn dus voor de toezichthouder ook van belang. Een eerste stap is geweest om bij een exploitant een proefaudit uit te voeren met een methodiek die al eerder is gebruikt bij enkele chemie- en afvalbedrijven. Hieruit kwam naar voren dat de audit een aantal relevante verbetermogelijkheden heeft kunnen aanwijzen voor het specifieke bedrijf. Daarnaast bleek dat het nodig was om de toelichting op de auditvragen nader te specificeren voor de buisleidingexploitanten. De belangrijkste reden hiervoor is niet zozeer gelegen in de hoeveelheid overheidsregels (voor de buisleidingexploitant gaat het naast het Bevb om een

beperkt aantal wettelijke vereisten), maar juist in het feit dat risicoanalyse en de beheersmaatregelen een cruciale rol spelen.

Na enkele aanpassingen is een aantal vervolg proefaudits uitgevoerd om een beter beeld te krijgen bij verschillende bedrijven en om meer draagvlak te creëren bij de branche. Uit deze proefaudits kwam naar voren dat door toepassing van de methode een goed onderscheid kon worden gemaakt tussen exploitanten die goed en minder goed scoorden. Ook kon de aanpak op instemming rekenen van de doelgroep. Daarentegen werd wel aangegeven dat voldoende tijd moest worden genomen om juist de implementatie van de nodige maatregelen bij de exploitanten goed te beoordelen. Ook werd duidelijk dat het risicomanagement bij de exploitanten beter moet worden ingevuld. Een gedegen en specifieke risicoinventarisatie en – analyse ontbrak veelal. Ten slotte werd de verbetercyclus niet altijd op de feitelijke wettelijke naleving toegepast.

Op dit moment (medio 2010) is een *self assessment tool* aan de leidingexploitanten aangeboden om een eerste beeld te krijgen van het competentieniveau van het compliancemanagement. Dat zal naar verwachting weer de nodige informatie opleveren waar het TBT en de branche over kunnen spreken. Het is de bedoeling om deze tool jaarlijks aan te bieden en op basis hiervan bij te dragen aan de verbeteringen, de communicatie, het inzicht, het vertrouwen en bovenal het maatwerk voor het toezicht.

Conclusie en vervolgaanpak

Zoals aangegeven is het toezicht op (en de naleving van) het Bevb nog vrij nieuw te noemen. Er ligt nog geen toezichttraditie. Daar liggen kansen maar ook bedreigingen. Kansen omdat het toezicht vrij is van een eventueel belastend verleden of is vastgeroest op achterhaalde uitgangspunten. Aan de andere kant ook een bedreiging omdat er wel een toezichtsrol- en verantwoordelijkheid ligt die moet worden waargemaakt. Het introduceren van een (betrekkelijk) nieuw fenomeen als systeemgericht toezicht maakt het voor de toezichthouder zelf en voor de exploitanten misschien wat lastig. Aan een aantal randvoorwaarden wordt evenwel voldaan om het systeemgerichte toezicht tenminste een kans te bieden bij de buisleidingexploitanten. Ten eerste is het een branche die zelfregulering heeft afgedwongen door zelf normen op te stellen. In de wetgeving is deze verantwoordelijkheid gehonoreerd door een algemene zorgplicht te formuleren en de branche nadrukkelijk aan te spreken op het naleven en bewaken van de (eigen) normen. Ten tweede is het ook in het belang van de branche zelf dat de veiligheid en de risico's worden beheerst omdat bij eventuele voorvallen dit vrijwel direct gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering, de omwonenden en het milieu. Bij grotere voorvallen zal het ook direct gevolgen hebben voor het imago van de exploitant. Ten derde is het een overzichtelijke branche waarin de bedrijven zorgsystemen hebben voor de borging van de werkzaamheden. Aan overheidszijde is het speelveld ook tamelijk overzichtelijk. Door de VI en SodM wordt voor de buisleidingen samengewerkt in het TBT. Dat zijn de enige toezichthouders die te maken hebben met het buisleidingenbeheer door de exploitanten.⁴⁹

Gelukkig hoeft het niet allemaal per direct klaar te zijn en te werken. Daarom wordt de komende tijd doorgedaan met de reguliere aanpak waarbij de inhoudelijke elementen van het

⁴⁹ Op dit moment is de provincie Zeeland op basis van de provinciale verordening nog bevoegd gezag voor de buisleidingexploitanten in haar provincie en is de gemeente Rotterdam via haar Leidingenverordening betrokken bij het buisleidingbeheer binnen de gemeente Rotterdam. Met beide heeft het TBT overleg en afstemming.

Bevb leidend zullen zijn. Specifiek zal de aandacht uitgaan naar de risicoinventarisatie en de risicoanalyse omdat dit de basis van het RMS, het (systeemgerichte) toezicht en de naleving vormt. Dit zal bijdragen aan goed wederzijds begrip van het wettelijk kader en de daarbij behorende normen. Daarnaast wordt tevens gewerkt aan het verder invullen van het gerechtvaardigd vertrouwen en de open communicatie. Als dit door het TBT en de exploitant wordt gedragen, vormt dat een goed uitgangspunt om door te groeien naar het optimaliseren van het systeemgericht toezicht. Het systeemgericht toezicht sluit dan aan op de controle die het bedrijf zelf al uitvoert om binnen de regels en het systeem te functioneren. Het TBT zal daarbij ook altijd steekproefsgewijs de feitelijke output controleren. Een aandachtspunt voor het vervolg vormt het verder verkennen en benutten van de mogelijkheden om aan te sluiten op de ontwikkelingen bij het BRZO-toezicht. Zeker waar het gaat om exploitanten met een BRZO-inrichting ligt deze afstemming voor de hand. Inmiddels zijn hierover met een aantal instanties afspraken over gemaakt. De uitdaging ligt er dus in om in de komende periode balans te vinden in het toezicht dat gericht is op de output en het systeemgerichte toezicht. De concrete invulling daarvan zal afhankelijk zijn van de bevindingen van bedrijf en toezichthouder en de mate waarin de naleving is geborgd. Op deze manier denkt het TBT slim toe te treden op een nieuwe toezichtmarkt.

6. Risico's systeemtoezicht

Frans Mutsaers⁵⁰

Inleiding

Begin maart 2010 vroeg Martin de Bree van het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance mij of ik belangstelling had om mijn kanttekeningen en reserves bij het fenomeen systeemtoezicht toe te lichten en daarmee in te gaan op de risico's van het systeemtoezicht. Ik heb even bedenktijd gevraagd of ik namens SITA een dergelijke mogelijke 'verdachte' rol wel op mij wilde nemen. In de afgelopen jaren heeft Martin mij in verschillende bijeenkomsten nog niet kunnen overtuigen van de meerwaarde van het systeemtoezicht en dat is ook de reden dat SITA niet heeft meegedaan aan de pilot. Uiteindelijk heb ik besloten om de uitnodiging toch aan te nemen. Doorslaggevend is het vertrouwen dat ik heb in Martin de Bree en omdat ik het belangrijk vind om in de discussie over systeemtoezicht ook dat andere kritische geluid te laten horen.

Sinds tien jaar werk ik in de private sector voor SITA Waste Management. Maar in de periode van 1985 tot 2000 heb ik bij de overheid gewerkt. Achtereenvolgens was dat voor de Universiteit Tilburg, de Provincie Noord-Brabant en ten slotte – met veel plezier – voor de gemeente Rotterdam. Bij de voorbereiding van deze bijdrage merkte ik dat ik relatief gemakkelijk vanuit het perspectief van grote bedrijven kan werken maar het ook nog steeds eenvoudig vind vanuit het perspectief van de overheid naar de problematiek van het systeemtoezicht te kijken. Twee perspectieven, maar wat mij betreft één uitkomst.

6.1 De belofte van het systeemtoezicht

Als voorbereiding op deze bijdrage heb ik de nodige beleidsnotities en literatuur doorgenomen en kan alleen maar zeggen dat de 'systeemtoezichtontwikkelaars' niet stil hebben gezeten.⁵¹ Er is inmiddels veel documentatie, het concept is uitgewerkt en wordt al beperkt toegepast.⁵² Ik wil bescheiden blijven en ben mij er zeer wel van bewust als een

⁵⁰ Drs. Frans Mutsaers is Director Health, Safety, Environment & Internal Audit bij SITA NEWS. De auteur dankt Ir. Jan van Zon (Manager Milieu SITA Nederland) en mr. Bernadette Elbers (Hoofd Handhaving gemeente Tilburg) voor hun kritische en opbouwende commentaar op de conceptversie van deze bijdrage.

⁵¹ Zie Vrom-Inspectie (2009). Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven. Geraadpleegd op 19 juli 2010, via <http://www.vrominspectie.nl/onderwerpen/algemeen/vernieuwing-toezicht/>. Zie tevens Mein, A. & Wingerde, K., van. (Red.). (2009). Toezicht door private partijen: panacee voor alle kwalen? Verslag van het Erasmus Instituut Toezicht en Compliance symposium van 26 maart 2009. Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht en Compliance.

⁵² Zie: Provincie Noord-Brabant. Eenheid Handhaving (2009). *Beleidskader voor de pilot systeemtoezicht 2009-2010*. Geraadpleegd op 13 juli 2010, via <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/veiligheid-en-handhaving/handhaving/systeemgericht-toezicht.aspx/~related/5ce414e33ce4447fb61a1d72cd6ceb33>.

‘ongelovige’ ook een bijdrage te mogen leveren. Mijn bijdrage wil ik benutten om stil te staan bij de risico’s, dilemma’s en enkele vragen die systeemgericht toezicht oproepen. Wordt de belofte van het systeemtoezicht wel waargemaakt en is het medicijn niet erger dan de kwaal?

Zo vraag ik mij af:

- Of het gesignaleerde probleem – dat aan de wieg stond van het ontwikkelen van systeemtoezicht - wel wordt opgelost?
- Of er - ondanks alle goede bedoelingen en verstandige woorden – toch niet veel te veel naar het systeem wordt gekeken en veel te weinig naar de resultaten en het feitelijke gedrag van mensen?
- En ten slotte, of de hooggespannen verwachtingen waargemaakt kunnen worden en of de introductie van het begrip ‘vertrouwen’ bij systeemtoezicht niet gewoon oneigenlijk is?

Ten behoeve van de discussie moet u mij maar toestaan af en toe te chargeren en te overdrijven. Maar voordat ik aan dat commentaar toekom wil ik kort het bedrijf SITA introduceren en meteen maar even nagaan of SITA – als we dat zouden willen – aan het systeemtoezicht onderworpen zou kunnen worden.

6.2 Is SITA Waste Management wel ‘systeemtoezichtproof’?

SITA is actief op het terrein van afvalmanagement en kent een breed palet aan diensten. Hoofdactiviteit is het inzamelen, transporteren, bewerken en recyclen en/of verwerken van huishoudelijk afval, van bedrijfsafval, van bouw- en sloopafval, van monostromen – veel papier - en niet te vergeten gevaarlijk afval. Door het verbranden van afval met energieretugwinning, ontwikkelt SITA zich ook meer en meer tot een energie- en grondstoffleverancier. SITA Nederland komt voort uit een groot aantal kleinere Nederlandse afvalbedrijven en is de laatste jaren verder doorontwikkeld naar één sterk geïntegreerd bedrijf. De Nederlandse organisatie maakt sinds 2009 deel uit van één business unit voor de Benelux en Duitsland: SITA NEWS. SITA Nederland is een privaat bedrijf en alle aandelen zijn in handen van het moederbedrijf het Franse SUEZ – Environment. Dit is een bedrijf met mondiale activiteiten op het terrein van Water en Afval.

Kerngegevens SITA Nederland 2009

2.242	Werknemers	63 milj. €	EBITDA
48	Vestigingen	77 milj. €	Investeringen
950	Voertuigen	5,4%	Ziekteverzuim %
150.000	Containers	119 → 73	Dalend aantal milieu-incidenten 2005 → 2009
2.750 kton	Ingezamelde /ontvangen hoeveelheid afval	3	Aantal gerapporteerde milieuklachten
76.000	Bedrijven doen beroep op afvaldienstverlening SITA NL	4	Openstaande dwangsommen
413 milj. €	Omzet in 2009	4	Afgewikkelde dwangsommen

Voor alle zekerheid ben ik toch maar even nagegaan in hoeverre SITA Nederland zelf al ‘systeemtoezichtproof’ zou zijn. Met mijn bijdrage loop je toch maar zo het risico dat er gedacht wordt dat het bedrijf niet mee wil doen omdat de zaken niet op orde zouden zijn. En hoewel er bij SITA regelmatig nog wat mis gaat en er nog verbeterd kan worden denk ik dat niets minder waar is. Het verantwoordelijkheidsgevoel om – zoals dat in goed Nederlands heet – *compliant* te zijn is groot en wordt ook zeer actief gevoed en ondersteund door onze aandeelhouder.

Maar net zo belangrijk is het feit dat het voor een groot milieubedrijf als SITA ook een zakelijk en commercieel belang is om wet- en regelgeving goed na te leven (reputatieschade) en – als het even kan – de lat op het gebied van milieu- en veiligheidseisen juist zo hoog mogelijk te leggen. In een nog wat versnipperde markt zijn het doorgaans de grote bedrijven die gemakkelijker in staat zijn om over deze hogere milieu- en veiligheidslat heen te springen en zo een concurrentievoordeel kunnen behalen. Ik voeg er wel aan toe dat dit voordeel commercieel pas belangrijk wordt wanneer er sprake is van een consequente en brede handhaving – bij grote, maar juist ook bij middelgrote en kleinere bedrijven.

SITA kent een uitvoerig systeem voor registratie, interne en externe auditering en compliance reporting. Natuurlijk is er ISO- en VCA certificering, maar ook nog zeer veel aanvullende interne en externe audits en rapporteringen. Daarbij moet worden gedacht aan audits en officiële rapportages over de werkwijze en resultaten op het gebied van veiligheid, milieu, financiën, personeel en duurzaamheid. Sinds een jaar of twee wordt er binnen SITA gewerkt met een eigen Interne Audit afdeling. Deze afdeling rapporteert rechtstreeks aan de algemeen directeur en *management board* en heeft een sterke functionele relatie met de collega’s van het moederbedrijf in Parijs. Er is sprake van een doorlopende zelfbeoordeling. Het succes van de afdeling is volgens mij afhankelijk van het bezitten van ‘kennis van zaken’, de *drive* om permanent naar verbetering te zoeken en in het algemeen een nuchtere, zakelijke en professionele instelling. Al meer dan zeven jaar publiceert SITA Nederland haar Jaar- of Duurzaamheids verslag. Meerdere malen heeft SITA voor haar verslag een eervolle vermelding en onderscheiding gehad voor openheid en transparantie. Het grootste succes was het verkrijgen van de Transparency Award voor een eerste plaats in de door Scenter georganiseerde competitie van jaarverslagen van zo’n honderd beursgenoteerde en niet-beursgenoteerde bedrijven. Als ik alles zo optel, vermoed ik dat het voor SITA met een beperkte extra inspanning mogelijk moet zijn op het niveau III van het systeemtoezicht in te stappen.

En toch deed SITA niet mee aan de pilot systeemtoezicht. In de eerste plaats omdat we niet ontevreden zijn over de huidige samenwerking met de overheid en de resultaten onder de oude systematiek en in de tweede plaats omdat wij een aantal belangrijke vragen hadden en risico’s zien in de nieuwe benadering.

6.3 Welk probleem wordt er eigenlijk opgelost?

Een eerste risico is dat het systeemtoezicht volgens mij het probleem niet aan de bron oplost. Grote bedrijven hebben doorgaans geen moeite met de omvang of de intensiteit van het toezicht maar klagen over de kwaliteit van de voorbereiding, uitvoering en de terugkoppeling ervan. Een voor de hand liggende oplossing zou dan zijn om met name tijd en energie te

steken in de verbetering van die kwaliteit van voorbereiding, uitvoering en terugkoppeling door de toezichthoudende medewerkers. Meer opleiding, meer scholing, meer expertise, meer professionaliteit. Dus niet minder toezicht, maar beter toezicht.

Toch gaat de ‘systeemtoezichtoplossing’ niet in die richting. De oplossing wordt gezocht in:

- vertrouwen als basishouding,
- ‘kleiner en beter’, door toezicht meer te richten op de belangrijkste risico’s en in,
- het gebruik maken van de beheers- en managementsystemen van de bedrijven zelf.

Op dat centraal stellen van het begrip ‘vertrouwen’ kom ik nog terug, maar ik heb tot op de dag van vandaag niet begrepen dat het gebruik maken van de eigen compliance- en beheerssystemen van de bedrijven de kwaliteit van de voorbereiding, de uitvoering en de terugkoppeling van het toezicht door de toezichthouders zou verbeteren. De *please, do it yourself*- benadering maakt de externe toezichthouder niet beter voorbereid, niet beter in de uitvoering en niet beter in zijn rapportage. Ik blijf het merkwaardig vinden dat wanneer je ontevreden bent over de kwaliteit van het toezicht er primair oplossingen worden gezocht die buiten de toezichthouder zelf liggen.

6.4 Weinig nadruk op feitelijke prestaties en gedrag, maar veel vertrouwen

Een risico dat ik veel ernstiger vind is het gevaar dat het nieuwe systeemgericht toezicht teveel een papieren, bureaucratisch toezicht wordt en een toezicht wat zich te weinig richt op de resultaten, op de feitelijke maatregelen en het feitelijke gedrag van mensen. Want uiteindelijk moet er toch gekeken worden naar de resultaten en prestaties van het bedrijf, op de maatregelen die in de praktijk worden genomen en – het allerbelangrijkste - het feitelijke dagelijkse gedrag van mensen. Het systeemtoezicht oogt als een zakelijk voorstel – meer onderzoek en auditering en dan mogelijk minder controles - maar hinkt uiteindelijk op twee gedachten. Wat ik hoor en kan teruglezen is de worsteling tussen het verlaten van het oude toezicht op de output: ‘leeft het bedrijf de wettelijke eisen na’, en het moderne systeemtoezicht wat zich richt op de processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving. Ik interpreteer het zo dat, om niet het verwijt te krijgen dat er alleen maar naar het systeem wordt gekeken, er door de ingewijden en deskundigen niet wordt gesproken over ‘systeemtoezicht’ maar van ‘systeemgericht toezicht’. Waarbij ‘systeemgericht toezicht’ vertaald moet worden als “de integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op de feitelijke naleving van de eisen”. We doen het anders, maar wat we eerst deden doen we eigenlijk ook nog wel. En ja, ik begrijp deze bestuurlijk - ambtelijke oplossing om beide kanten af te dekken wel, maar leidt dat nu tot ‘kleiner en beter’ toezicht? Dat lijkt mij wel heel ambitieus, zo niet onmogelijk.

In de uitnodiging voor het symposium wordt gewezen op het feit dat er na de financiële crisis veel scepsis is over het zelfregulerend vermogen van bedrijven en dat het des te opvallender is dat er wordt geëxperimenteerd met systeemtoezicht waarbij vertrouwen een belangrijke rol speelt. Ik vind het woord ‘opvallend’ is in dit geval wel een enorm understatement. Het is in het licht van die recente gebeurtenissen toch heel opmerkelijk om als overheid ‘vertrouwen’,

zelfregulering en systeemtoezicht te promoten.⁵³ Wat ondermeer blijkt uit de ervaringen bij ENRON, Goldman Sachs en, dichterbij huis, ABNAMRO, Fortis en de DSB – bank, is dat het formeel toepassen van de regels, de te grote nadruk op systemen en formeel toezicht niet leiden tot het gewenste gedrag en effectief toezicht. Sterker nog; ik ben er van overtuigd dat de sterke nadruk op de systeemcontrole bewust en onbewust leidt tot een soort *gaming* om de gaten in het systeem te vinden. En begrijpt u mij goed. Ik vind niet dat bij het overtreden van de wet- en regelgeving de toezichthouder in de beklagdenbank moet zitten. En dan zeker niet als eerste en al helemaal niet alleen. Maar de recente gebeurtenissen zouden wel een signaal moeten zijn om sceptisch te zijn ten opzichte van zelfregulering en een te grote focus op systeemcontrole. Effectieve maatregelen zijn eenvoudige regels die met een minimum aan systeem zijn te controleren. In de bankensector worden daar nu de eerste – nog voorzichtige – aanzetten gedaan door bijvoorbeeld te denken aan een maximumomvang voor een bank en het beperken van de uitleencapaciteit. Veel belangrijke afspraken tussen overheden, grote organisaties en mensen met verschillende posities en belangen kunnen niet aan het ‘vertrouwen’ en de zelfregulering worden overgelaten. Als we dat wel doen dan leidt dat tot onredelijke eisen aan het te handhaven bedrijf, maar ook aan de handhaver zelf.

6.5 Systeemtoezicht en vertrouwen⁵⁴

Uiteindelijk kan ook de belofte van het vertrouwen binnen het systeemtoezicht niet worden waargemaakt. ‘Vertrouwen’ als centraal concept voor het systeemtoezicht leidt volgens mij tot een ‘georganiseerd misverstand’, tot verwarring en doet geen recht aan de eigen professionele rol die het bedrijf en de handhaver hebben. En ik zeg dit in de wetenschap dat er veel werk is besteed in het uitleggen van het begrip ‘vertrouwen’ als zogenaamd: ‘slim vertrouwen’ of ‘gerechtvaardigd vertrouwen’ waarbij een gezonde dosis achterdocht en analyse dominant blijft. Maar hoe genuanceerd je ook spreekt over de beperkingen van dat wederzijds vertrouwen; de toezichthouder of handhaver meet zich toch de rol van ‘vertrouweling’ aan. Als dit niet zo is dan is het concept zonder betekenis. En die vertrouwensrelatie kan hem of haar, maar ook het bedrijf voor grote dilemma’s plaatsen. Vanaf wanneer is het vertrouwen dan gerechtvaardigd? Is dit vertrouwen afhankelijk van systemen en/of van personen? Wanneer wordt het vertrouwen ondermijnd? Hoeveel vertrouwen moet er verloren gaan voordat het wordt opgezegd? En zo kan ik nog wel even doorgaan. Ook doet het ‘vertrouwensbegrip’ volgens mij onvoldoende recht aan de ongelijke relatie tussen wetshandhaver en het onder toezicht staande bedrijf. Terwijl juist deze hele verschillende posities en rollen veel duidelijkheid geven om tot een goede samenwerking te komen zonder dat daar een ‘vertrouwenskwesitie’ aan vooraf gaat. Juist die hele duidelijke rolverdeling – en het daaraan vasthouden – bevordert wederzijdse professionaliteit en respect. Het intelligente onderscheid wat Steven Covey – meerdere malen aangehaald in alle systeemtoezicht literatuur - maakt tussen verschillende vormen van vertrouwen is volgens mij bedoeld om het gedrag van mensen beter te begrijpen. Het is niet bedoeld als beleidsaanbeveling om als concept bij toezicht toe te passen. En ook daarom vind ik het concept van ‘vertrouwen’ als basis van modern toezicht oneigenlijk.

⁵³ Jong, E. de (2010). Bankentoezichthouders hebben maar beperkte macht. *Me Judice*, 3, 26 januari 2010. Geraadpleegd op 13 juli 2010, via <http://www.mejudice.nl/artikel/352/bankentoezichthouders-hebben-maar-beperkte-macht>.

⁵⁴ Schilfgaarde, P. van & Nooteboom, B. (2009). *Vertrouwen: Betekenis, Bronnen en Beperkingen*. KNAW Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, 71(5), 1-56. Amsterdam: KNAW.

En dan hebben we nog wat in de literatuur de ‘transparantie-paradox’ wordt genoemd. Dat is die situatie waarbij het vertrouwen is uitgesproken, waar het bedrijf open en transparant is en waarbij datzelfde bedrijf bij een fout zwaarder gestraft wordt dan wanneer het onder ‘gewoon’ toezicht zou staan. Ik heb mij wel afgevraagd of het in een dergelijk geval niet mogelijk zou zijn een soort ‘bonus – malus’ regeling in te voeren. Dat leek mij een passende beloning bij zoveel transparantie en vertrouwen. Maar dat is juridisch natuurlijk nooit af te dichten. Paradoxaal blijft het wel, en op basis van wat ik lees en hoor maak ik op dat die paradox nog niet is opgelost.

Afsluitend

Wat ik hierboven heb proberen aan te geven is het grote belang van hoge standaarden op het gebied van milieu wet- en regelgeving. Dit is en blijft een belangrijk startpunt voor verbetering van het milieu en leidt ook tot goede en betere milieubedrijven. Consequente en brede handhaving versterkt die hoge standaard en is effectief bij toepassing bij de grote, maar ook bij de middelgrote en kleine bedrijven. Het kwaliteit- of managementsysteem is het hulpmiddel, maar de resultaten en het feitelijke gedrag moeten leidend zijn bij toezicht en handhaving. En als we dat vinden dan is meer nadruk op die resultaten en het gewenste gedrag en minder op het systeemtoezicht gewenst.

‘Vertrouwen’ is geen professioneel concept bij toezicht en handhaving door de overheid. Het leidt tot verwarring, tot rolonduidelijkheid en niet waar te maken verwachtingen. Waar ik voor pleit is het verder intensiveren van de samenwerking tussen overheid en bedrijf vanuit de eigen rol en positie. Dat verduidelijkt de relatie en zorgt ervoor dat partijen het beste op hun verantwoordelijkheden kunnen worden aangesproken.

En mocht u zich nu afvragen waarom ik toch zo negatief ben over dat vertrouwen. Waarom ik niet zie dat vertrouwen de hoeksteen is van alle samenwerking. Dat het mensen motiveert en dat het de goede balans geeft met een teveel aan controle. Als u zich dat afvraagt, dan kan ik u geruststellen en zeggen dat ik dat juist volkomen met u eens ben. Paradoxaal? Nee hoor. Vertrouwen is heel belangrijk en is nodig om een teveel aan louter beheersing (*control*) te compenseren. Maar dan gaat het wel over het noodzakelijke onderlinge vertrouwen dat er *binnen* organisaties moet zijn (Cools, 2005). Het gaat dan om de balans tussen ‘beheersing’ en vertrouwen *binnen* organisaties. En niet om het vertrouwen en ‘beheersing’ in de relatie tussen overheid en bedrijf.

7. Conditie systeemgericht toezicht ondernemingen

Henri Lopes Cardozo⁵⁵

Inleiding

Elders in deze bundel wordt een toelichting gegeven op systeemgericht toezicht en aan welke voorwaarden moet worden voldaan wil systeemgericht toezicht succesvol toegepast kunnen worden. In deze bijdrage zal worden ingegaan op de vraag naar het potentiële voordeel van systeemgericht toezicht voor bedrijven en de maatschappij. Deze vraag zal nader worden uitgewerkt aan de hand van een concreet voorbeeld: De samenwerking tussen de provincie Groningen, Rijkswaterstaat en AkzoNobel Industrial Chemicals om te komen tot systeemgericht toezicht bij het Chloor Alkali bedrijf van AkzoNobel in Delfzijl (MEBD).⁵⁶ De beantwoording van de vraag naar het potentiële voordeel van systeemgericht toezicht voor bedrijven en maatschappij kan niet los gezien worden van de praktijk van de Nederlandse vergunningverlening en handhaving en van maatschappelijke ontwikkelingen, daarom zal ook hierop worden ingegaan.

Systeemgericht toezicht en certificering passen in de wens van stakeholders dat er rekening wordt gehouden met hun belangen en inzicht wordt gegeven in hoe die belangen door het bedrijf worden behartigd en zijn geborgd. Wat dat betreft is er al langer een proces gaande van “vertrouw me, via laat het maar zien naar de huidige situatie waar gevraagd wordt de borging te bewijzen”. Daarnaast is er in Nederland de mythe ontstaan van een risicoloze maatschappij, waarbij men eist dat de overheid de burger vrijwaart van elk niet zelf aangegaan risico. Tevens, of misschien mede hierdoor, verschuift het milieubeleid van een risicobenadering naar een benadering gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Dit laatste heeft zijn weerslag op vergunningverlening en handhaving. Voor chemiebedrijven behorende tot de zware industrie en vallende onder de BRZO verplichting, zijn de stakeholders naast het moederbedrijf, de medewerkers en de aandeelhouders, vooral ook de directe omwonenden en de milieuorganisaties. De overheid wordt geacht de maatschappelijke belangen, waaronder die van de omwonenden en de milieuorganisaties, te behartigen. Veelal lopen de belangen van de stakeholders parallel en is er een grote mate van gemeenschappelijkheid, in het bijzonder geldt dat *alle partijen groot belang hechten aan het voorkomen van schade aan mens en milieu*. Dit is voor een Chloor Alkali Bedrijf met potentieel risicovolle activiteiten, niet zomaar een uitspraak, integendeel het voorkomen van schade aan mens en milieu is een “conditio sine qua non”, een voorwaarde om te overleven. Anders gesteld: Het is een vereiste voor het behouden van de “license to operate”. Een ernstig incident kan grote gevolgen hebben voor mens en milieu en zet niet alleen het voortbestaan van het lokale productiebedrijf op het spel, maar zal ook ernstige gevolgen hebben voor het gehele moederbedrijf. Bij het voorkomen van schade aan mens en milieu zijn beleid, vergunningen, doelstellingen, processen en procedures onmisbaar. Het systeemgericht toezicht richt zich op de wijze

⁵⁵ Dr. Henri Lopes Cardozo is Manager QHSE Chlor Alkali bij Akzo Nobel Industrial Chemicals B.V.

⁵⁶ www.chemiepark.nl/Nl/Ondernemingen/Mainframe_ondernemingen.htm

waarop het bedrijf zelf “het voorkomen van” en de naleving (*compliance*) organiseert via het management systeem.

7.1 De gemeenschappelijke belangen en de middelen

Zoals gesteld, is het voorkomen van schade aan mens en milieu een gemeenschappelijk belang van bedrijf en overheid. In een bredere context geldt als gemeenschappelijk belang *een gezond, efficiënt en effectief bedrijfsleven (1)* dat een bijdrage levert aan een goed milieubeleid met *minimale risico's voor mens en milieu (2)* van zijn activiteiten. Partijen zijn ook gebaat bij *een efficiënte en doelmatige overheid (3)*, die in overleg met het bedrijf een juiste inschatting van de risico's voor mens en milieu weet te maken en bij de vergunningverlening en het toezicht vooral de randvoorwaarden aangeeft waarbinnen er geopereerd moet worden. Het bedrijfsleven, in het bijzonder de fabrieken, moeten daarbij, om in voetbaltermen te spreken, het oog op de bal kunnen houden en ervoor zorgen dat de echte (significante) risico's voor mens en milieu worden beheerst. Met de huidige praktijk van vergunningverlening en handhaving is het de vraag of aan deze voorwaarde nog wel voldaan wordt en of het spel niet te veel is ontaard in een juridisch steekspel waarbij de administratieve verplichtingen in de plaats komen van een deskundig oordeel bij de vergunningverlening en het toezicht. Bij het bedrijfsleven dreigt ook een dergelijke ontwikkeling waarbij het administratieve toezicht en de juridische / administratieve borging in de plaats komen van goede, geïmplementeerde werkafspraken en van deskundigheid. Top management komt niet altijd meer uit het bedrijf zelf voort, wordt “politieker” en voelt zich onzeker over de beheersing van de processen die zij niet meer uit de eigen bedrijfservaring kennen. Dit leidt net als bij de overheid tot vragen, communiceerbare doelen, papieren verantwoording en inspecties. Nog meer papier, maar net weer iets anders. Het op papier trachten alles te regelen en te borgen heeft geleid tot georganiseerd wantrouwen. Het doorbreken van dit patroon van juridisering en het steeds maar vermeerderen van de “administratieve zekerheid” zal ook het vierde gemeenschappelijke belang *het vertrouwen van stakeholders (4)* in het milieubeleid en de uitvoering daarvan dienen.

Voor de uitvoering van het milieubeleid staat de overheid een aantal instrumenten ter beschikking zoals: wet- en regelgeving, vergunningverlening, afspraken, praktijkbladen, enz. Daarnaast zijn er toezichthoudende organen en het Openbaar Ministerie voor de strafrechtelijke handhaving. Bedrijven maken op hun beurt gebruik van een managementsysteem met interne en externe standaarden en gebruiken een risicobenadering waarin de risico's worden bepaald en prioriteiten worden gesteld bij het beheersen van de risico's en het doen van de daarvoor benodigde investeringen. Ook is het leren van incidenten om herhaling te voorkomen een gebruikelijke praktijk. Daarbij dient te worden opgemerkt dat sancties en bestraffing (*blame and shame*) niet tot de gewenste lerende organisaties en het navolgen van goede voorbeelden (*name and fame*) leiden.

De huidige Nederlandse praktijk maakt dat vergunningen erg gedetailleerd zijn en zich niet richten op de belangrijkste te beheersen zaken. Dat maakt het voor toezichthouders erg moeilijk om zich met de hoofdzaken bezig te houden. De vergunningverleners hebben de neiging om bij elke herziening de lat weer iets hoger te leggen. De industrie moet zich daartegen verzetten, maar stemt veelal stilzwijgend toe, omdat de industrie op het gebied van

veiligheid en milieu nu eenmaal zijn beste beentje wil voorzetten en de milieuprestaties wil verbeteren. In de Engelse tekst van de ISO 14001-norm voor milieuzorgsystemen, een veel gebruikte externe milieustandaard, wordt het begrip *continual improvement* gebruikt in plaats van *continuous improvement*. *Continual improvement* betekent, dat je er als bedrijf naar moet streven om het systeem doelmatig beter te maken. Dat helpt zeker om de milieuprestatie te verbeteren, maar staat los van het steeds maar scherper stellen van milieunormen. In Nederland wordt dit begrip uit de 14001 standaard vertaald als “continu verbeteren” ongeacht de doelmatigheid. Mede op grond daarvan verlangt de vergunningverlener, dat de emissies steeds verder omlaag gebracht worden, ook als deze geen risico voor het milieu vormen. De Nederlandse systematiek gaat uit van een maximaal toelaatbaar risico (mtr), een soort grenswaarde waarboven schade kan ontstaan voor het milieu en of de gezondheid. Het mtr is nog ver verwijderd van de concentratie waarbij schade aan het milieu ontstaat. Veiligheidshalve gaat de overheid een factor 100 onder het mtr zitten, het zogenoemde verwaarloosbaar risico en neemt veelal die norm in de vergunning op. Als een bedrijf dan een keer boven de grens uitkomt van één honderdste van het maximaal toelaatbaar risico en bijvoorbeeld tien keer zo hoog zit, dan is het milieurisico nog steeds gering of verwaarloosbaar. Echter in de ogen van de handhavingambtenaren, zeker die met weinig chemische en/of ecotoxicologische achtergrondkennis, begaat het bedrijf op dat moment een grote overtreding. Dit wekt over en weer irritaties. De nadruk op al deze details en onnodige aanscherpingen betekent bovendien dat de bedrijfsmiddelen die de bedrijven ten dienste staan niet optimaal worden ingezet. Het aantal *non compliances* van onze Nederlandse fabrieken is vele male groter dan bij vergelijkbare fabrieken in het buitenland. De aandacht die hieraan moet worden besteed, gaat ten koste van zaken waar onze deskundigen eigenlijk bezig mee zouden moeten zijn. Dit alles leidt in Nederland tot een grote interne en externe bureaucratie en zeker niet tot de juiste discussies en tot een beter inzicht in en een betere beheersing van de processen. Samenvattend kan worden gesteld dat overheid en bedrijfsleven gemeenschappelijke doelen hebben, maar een andere taal spreken en verschillende instrumenten gebruiken om die doelen te bereiken. Daarbij geldt dat gedetailleerde vergunningen niet leiden tot een betere risicobeheersing.

7.2 Het managementsysteem

Kan systeemgericht toezicht het - door de veelheid aan administratieve verplichtingen en *non compliances*- “georganiseerde wantrouwen” wegnemen en de eerder genoemde gemeenschappelijke belangen beter behartigen? Wij zijn van mening dat dit inderdaad kan. Door het brengen van synergie in de taal en middelen van overheid en industrie, kan deskundigheid beter worden ingezet voor de beheersing van de bedrijfsprocessen en kan de transparantie en daarmee het vertrouwen in de aanpak bij de beheersing van de risico's worden vergroot. Alvorens de samenwerking tussen AkzoNobel Industrial Chemicals en de overheden te bespreken zal eerst kort worden ingegaan op het managementsysteem en de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot managementsysteem standaarden.

Een managementsysteem is *het* besturingssysteem van een organisatie, de *governance* die er voor zorgt dat met succes geopereerd wordt door eigen beleid en doelen te realiseren en aan wensen en eisen van stakeholders (inclusief wettelijke eisen) te voldoen. Een managementsysteem standaard is feitelijk een checklist om na te gaan of het besturingssysteem van een organisatie adequaat is ingericht (en functioneert) om specifieke risico's goed te managen. Een integraal management systeem is het besturingssysteem van een organisatie,

gebaseerd op meerdere management systeem standaarden. Naast de interne invalshoek kan door certificatie van het management systeem aan partijen buiten de onderneming worden aangetoond dat de bedrijfsprocessen erop gericht zijn om eigen beleid en doelen te realiseren en om aan de wensen en eisen van stakeholders te voldoen. In de huidige opzet kennen vele deelgebieden nog een eigen management systeem standaard, bijvoorbeeld ISO 9001 voor kwaliteit, ISO 14001 voor milieu en OHSAS 18000 voor arbeidsomstandigheden en veiligheid. Een zeer recente ontwikkeling op het gebied van managementsysteem standaarden is die naar een zogenoemd *plug-in* model en een *high level* structuur.⁵⁷ In dit model worden alle gezamenlijke processen van verschillende systeemstandaarden opgenomen in een identiek centraal element, waarbij de *plug-ins* de specifieke deelprocessen van de huidige systeemstandaarden bevatten. In de nieuwe opzet van het management systeem bij AkzoNobel zal gebruik worden gemaakt van het *plug-in* model en een *high level* structuur toegesneden op het managen van een chemisch bedrijf in overeenstemming met het *Responsible Care*[®] initiatief.⁵⁸ Dit model faciliteert het integreren van bedrijfsprocessen, zoals duurzaam ondernemen met operationele processen waaronder veilig en milieuverantwoord opereren van fabrieken.

7.3 De vernieuwde aanpak

In het kader van Vernieuwing Toezicht hebben de provincie Groningen, Rijkswaterstaat en AkzoNobel Industrial Chemicals een set afspraken gemaakt om aan systeemgericht toezicht invulling te geven bij het Chloor Alkali bedrijf van AkzoNobel in Delfzijl (MEBD). Kernelementen uit deze intentieverklaring zijn:

1. Partijen zullen op basis van transparantie, begrip en vertrouwen met elkaar communiceren over de risico's voor mens en milieu van de activiteiten van het MEBD en over de wettelijke eisen betrekking hebbende op het MEBD en de naleving daarvan;
2. Het toezicht door de Provincie Groningen en Rijkswaterstaat zal worden gebaseerd op meer eigen verantwoordelijkheid voor AkzoNobel;
3. AkzoNobel zal haar management systeem verder verbeteren met als einddoel te komen tot een effectieve beheersing van risico's en borging van de naleving van wettelijke eisen op het gebied van milieu;
4. Bij het opstellen en het verlenen van nieuwe vergunningen ingevolge de Wet milieubeheer en de Waterwet voor AkzoNobel MEBD zal rekening worden gehouden met het zelfregulerend vermogen van AkzoNobel MEBD.

Bij deze kernpunten is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Vooral de punten 1 en 2 vereisen een grote mate van transparantie: Hoe gaan partijen daarmee om? Een knelpunt daarbij wordt wel de transparantieparadox genoemd: Werken bedrijven in alle openheid mee aan onderzoek naar de oorzaak van een incident wanneer de kans aanwezig is dat die informatie vervolgens wordt gebruikt om juridische stappen te zetten tegen het bedrijf?

⁵⁷ KAMNieuwsbrief 1/ 2010 pagina 16 (KAMnieuwsbrief is een uitgave van NEN Managementsystemen)

⁵⁸ Het Responsible Care-programma is een vrijwillig initiatief van de chemische industrie om de prestaties van het bedrijf op het gebied van gezondheid, veiligheid en bescherming van het leefmilieu constant te verbeteren, en om de impact hierover te meten en op een doorzichtige wijze bekend te maken aan het publiek. Responsible Care omvat vele domeinen: van veiligheid en milieubescherming bij productie, maar ook bij transport van grondstoffen en eindproducten

Openheid kan dan tegen het bedrijf gaan werken; een bedrijf hoeft niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Hiervoor is het van belang om ook met het Openbaar Ministerie afspraken te maken over haar rol en betrokkenheid bij systeemgericht toezicht. Daarnaast geldt dat via de Wet Openbaarheid van Bestuur het bedrijf een risico loopt dat vertrouwelijke informatie, die is verstrekt in het kader van een onderzoek, via een beroep op de Wet openbaarheid van Bestuur (WOB) wordt opgevraagd door derden. Hoe wordt hier mee omgaan? Dit zijn vragen waar in de praktijk van samenwerking een antwoord op moet worden gevonden. Het derde punt betreft de inrichting van het managementsysteem. Naast de interne governance is het managementsysteem er ook op gericht om de klanten, de omgeving en de bestuurders van de onderneming het vertrouwen en de zekerheid te geven dat de zaken goed worden beheerst en de belangen worden behartigd. Dat moet gebeuren op een manier die bij de cultuur en het type bedrijf past en tegelijk moeten derden er naar kunnen kijken via audits, inspecties, certificatie, etc. Er is een veelheid aan interne en externe eisen en verplichtingen waar een bedrijf aan moet en wenst te voldoen. Een managementsysteem garandeert niet dat een bedrijf geen fouten maakt, dat er nooit een foutief product wordt gemaakt, dat er nooit een arbo-ongeval optreedt en dat er nooit een overschrijding van wettelijk vastgestelde emissies naar het milieu zal plaatsvinden. Wel mag worden verwacht dat het bedrijf dergelijke “afwijkingen” zelf constateert en de nodige acties onderneemt om de negatieve effecten van de afwijking te voorkomen. Vervolgens zal het bedrijf analyseren wat de basisoorzaken van de opgetreden afwijking waren en maatregelen nemen om herhaling te voorkomen.

Het vierde punt vormt de grootste uitdaging. Zoals hiervoor gesteld gaan bedrijven bij het beheersen van de activiteiten uit van een risico benadering. De aandacht gaat primair uit naar de grote risico's voor mens en milieu en dus naar de regels en beheersmaatregelen die daarop betrekking hebben. Niet alle regels en voorwaarden in de huidige vergunning hebben hetzelfde gewicht in de uitvoeringspraktijk. Daarom wordt in het voornoemde samenwerkingstraject ook de vergunning onder de loep genomen. In nauw overleg met de overheid zal worden vastgesteld wat de echt belangrijke zaken zijn die in de vergunning aan de orde moeten komen en in het managementsysteem moeten worden geborgd. Dit laatste is des poedels kern van het traject; kunnen de partijen complexe regelgeving en technieken op de juiste wijze beoordelen en zo tot een juiste risico-inschatting komen? Nulrisico bestaat niet, hoewel dat idee steeds meer postvat in onze maatschappij zoals in de inleiding is gesteld. Partijen moeten zich daarbij realiseren dat het beheersen van risico's niet betekent dat er niets kan gebeuren. Als er ondanks alle voorzorgsmaatregelen toch iets gebeurt, dan moet ervoor gewaakt worden dat niet terug gevallen wordt op oude reflexen. Integendeel, het is dan zaak te analyseren hoe het heeft kunnen gebeuren en uiteraard welke structurele maatregelen er nodig zijn om herhaling te voorkomen. Dit leidt tot een situatie waarin er geleerd kan worden van elkaars ervaring. De weg naar een nieuwe vergunning moet leiden tot een omslag in het denken. Een omslag vanuit het huidige kader, waarin een vergunning de toestemming van het bevoegd gezag is “om binnen een stelsel van generieke gedetailleerde voorschriften een in principe verboden activiteit uit te voeren”, naar een kader waarin het bevoegd gezag in de vergunning “toestemming verleent om activiteiten op de door het bedrijf gestelde wijze binnen een op de lokale situatie toegesneden kader uit te voeren”. Ook dit kan bijdragen aan een overgang van “georganiseerd wantrouwen” naar “kritisch vertrouwen”.

Tot besluit

Tot slot enkele woorden over de formele aspecten van de werkafspraken betreffende systeemgericht toezicht MEBD. Systeemgericht toezicht richt zich op dat onderdeel van het management systeem waarin de processen en methoden zijn opgenomen en geïmplementeerd die moeten zorgen voor de borging van de naleving van wettelijke eisen. Het richt zich niet op de feitelijke naleving zelf. Om het niveau van het compliance management van AkzoNobel MEBD vast te stellen wordt beoordeeld in hoeverre het bedrijf voldoet aan de eisen die zijn gekoppeld aan het groeimodel⁵⁹ waarin vier niveaus te onderscheiden zijn met als hoogste niveau “bewezen compliance”. Dit gebeurt tijdens een verificatie-audit waarbij gebruik wordt gemaakt van een vragenlijst. Elk van de vragen van de vragenlijst bevat een verificatie item waarop moet worden getoetst. Bij de meeste vragen zijn één of meer verificatie-items opgenomen die dienen als hulpmiddel voor de auditor om de vraag goed te kunnen beantwoorden. Een verificatie item is alleen dan akkoord, als deze zowel geschikt, geïmplementeerd en gedocumenteerd is. De reikwijdte van de afspraken is beperkt tot de Wet milieubeheer, de bij deze wet behorende besluiten en regelingen, de Waterwet (Ww) en, ten slotte, de vergunningen van AkzoNobel Industrial Chemicals die voor haar Membraan Elektrolyse Bedrijf gelegen op het Chemiepark Delfzijl (MEBD) van kracht zijn. De verificatie-audit wordt uitgevoerd door of uit naam van de Provincie Groningen en Rijkswaterstaat eventueel in samenwerking met de certificerende instelling van AkzoNobel MEBD en bestaat uit interviews met sleutelfiguren van de auditee en bestudering van relevante documenten, registers, bestanden en overzichten. Na het onderzoek worden de bevindingen opgenomen in een schriftelijke rapportage met de ingevulde checklist voorzien van een toelichting per onderdeel van de vragenlijst. In de werk afspraken is aangegeven wanneer AkzoNobel Industrial Chemicals MEBD zal voldoen aan de eisen behorende bij niveau 3 en tevens dat het ernaar streeft om twee jaar later te voldoen aan de eisen behorende bij niveau 4, het hoogste niveau van compliance management. Deze werk afspraken worden jaarlijks geëvalueerd. Naar aanleiding van deze evaluatie kunnen de gemaakte afspraken worden aangepast. Bij tevredenheid over de werkwijze is de intentie om deze afspraken, eventueel in aangepaste vorm, voor onbepaalde tijd aan te gaan. De werk afspraken kunnen worden beëindigd door minimaal één van de partijen als continuering op grond van overwegingen van redelijkheid en billijkheid niet meer gevergd kan worden. Beëindiging dient schriftelijk aan alle partijen met toelichting van de overwegingen plaats te vinden. Gedurende de looptijd van het traject van circa 2 jaar zal de stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de betrokken bevoegde gezagen en van AkzoNobel Industrial Chemicals, die ook de totstandkoming van de intentieverklaring en de werkafspraken heeft begeleid, actief blijven om eventuele knelpunten te signaleren en waar mogelijk te helpen oplossen.

Ik zou deze bijdrage willen afsluiten met te citeren uit de toespraak van de heer Max van den Berg, Commissaris van de Koningin voor de provincie Groningen, gehouden bij de ondertekening van de intentieverklaring en de werkafspraken voor de voornoemde samenwerking. Met betrekking tot het project sprak de heer van den Berg uit: “Wederzijds vertrouwen en deskundigheid. De twee sleutelbegrippen om te komen tot wederzijdse

⁵⁹ Zoals beschreven in: Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. Geraadpleegd op 19 juli 2010, via <http://www.vrominspectie.nl/onderwerpen/algemeen/vernieuwing-toezicht/>.

lastenverlichting, zowel aan de zijde van het bedrijfsleven als aan de zijde van de overheid. Vertrouwen vraagt om voorspelbaar gedrag, deskundigheid om hoofd- van bijzaken te onderscheiden. Deze pilot biedt een proeftuin om deze begrippen samen in de praktijk te ontwikkelen en nader in te vullen.” En ten aanzien van een vernieuwde vergunning: “Als je aan de voorkant goede afspraken maakt vanuit een risicoperceptie en het daarop gebaseerde compliance management systeem, dan kan dat ook aan de achterkant bij het toezicht daarop tot verdere focus leiden op de zaken die er toe doen. We komen dan tot een situatie die we duurzame vergunning kunnen noemen.”

Conclusie

*Edith van Bellen-Weijnen, Martin de Bree & Karin van Wingerde*⁶⁰

Inleiding

Systeemtoezicht mag zich de laatste jaren in een toenemende belangstelling verheugen van bedrijfsleven, overheid en de wetenschap. Bij systeemtoezicht treedt de overheid terug en beperkt zich hoofdzakelijk tot het toezicht op procedures, processen en managementsystemen van ondernemingen zelf die bedoeld zijn om de naleving van wettelijke regels te waarborgen. Van ondernemingen wordt verwacht dat zij zelf controleren in hoeverre zij regels naleven, regelovertredingen melden bij het bevoegd gezag, deze zelf beëindigen en maatregelen nemen om herhaling te voorkomen. In tegenstelling tot het traditionele toezicht (waarbij de toezichthouder controleert of aan bepaalde wettelijke eisen wordt voldaan), richt systeemtoezicht zich op het beoordelen van de kwaliteit van de interne beheersingsmaatregelen die bedrijven zelf nemen. Aan systeemtoezicht worden vaak verschillende voordelen toegeschreven. In de eerste plaats wordt de verantwoordelijkheid voor de naleving van regels expliciet bij bedrijven zelf gelegd. Bedrijven dienen over een goed werkend compliance managementsysteem te beschikken waarmee ze de risico's van hun bedrijfsactiviteiten, of het nu gaat om gezondheids-, milieu-, of veiligheidsrisico's, kunnen beheersen. In de ideale situatie zorgt een compliance managementsysteem ervoor dat bedrijven de beheersing van risico's inbouwen in elke fase van het productieproces wat hen responsiever maakt ten aanzien van maatschappelijke risico's (Coglianese & Nash, 2006). Doordat systeemtoezicht, ten tweede, uitdrukkelijk aansluit bij de maatregelen die bedrijven zelf al nemen, zullen bedrijven het toezicht als redelijker ervaren en zullen de onderliggende regels beter worden nageleefd. Bovendien biedt systeemtoezicht bedrijven een zekere mate van flexibiliteit in de wijze waarop zij maatschappelijke risico's borgen. Met andere woorden, het toezicht richt zich niet zozeer op de vraag of een bepaalde, concreet voorgeschreven, maatregel is genomen, maar eerder op de vraag of met de genomen maatregelen, al dan niet voorgeschreven, de risico's op een zelfde manier kunnen worden beheerst. Doordat bedrijven flexibel kunnen zijn in de maatregelen die ze daadwerkelijk nemen wordt innovatie gestimuleerd en kunnen de meest efficiënte maatregelen worden genomen (Coglianese & Lazer, 2003). Tot slot, stimuleert systeemtoezicht bedrijven om niet enkel de overtreding zelf te beëindigen, maar ook om de achterliggende oorzaken van de overtreding te achterhalen en weg te nemen (Argyris & Schön, 1978).

Ondanks de groeiende populariteit van systeemtoezicht, wordt deze vorm van toezicht in verschillende publicaties ook kritisch tegen het licht gehouden (zie onder meer Shover, 2008; Gunningham & Sinclair, 2009a; 2009b; Haines, 2009; Helderma & Honingh, 2009; Honingh & Helderma, 2010). Wat ons opvalt aan de discussie over systeemtoezicht is dat deze vaak

⁶⁰ Mr. drs. Edith van Bellen-Weijnen is directeur van Van Bellen-Weijnen Management en Advies BV Legal & Governance. Dr. Martin de Bree is directeur van Next Step Management B.V. en als onderzoeker verbonden aan het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance. Drs. Karin van Wingerde is onderzoeker bij de sectie Criminologie van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit.

verzandt in de vraag of systeemtoezicht al dan niet een effectief middel is. Volgens ons is die vraag echter niet zo heel erg relevant. We kunnen ons immers überhaupt de vraag stellen wat we eigenlijk weten van de effectiviteit van toezicht zoals Heinrich Winter onlangs in zijn rede terecht opmerkte (2010). Interessanter is de vraag naar de condities en omstandigheden waarin systeemtoezicht, naast andere vormen van toezicht een effectief middel is (Coglianese & Nash, 2006: 20). De bijdragen in deze bundel geven een overzicht van deze condities en risico's van systeemtoezicht in verschillende domeinen. In deze laatste bijdrage vatten wij de discussie samen aan de hand van drie centrale thema's en maken ten slotte de balans op.

Vertrouwen tussen bedrijven en toezichthouders

Een eerste thema dat in verschillende bijdragen in deze bundel aan de orde werd gesteld is dat van vertrouwen tussen bedrijven en toezichthouders. Systeemgericht toezicht betekent immers dat bedrijven het vertrouwen krijgen dat zij de naleving van wet- en regelgeving zelf voldoende waarborgen. De overheid treedt daarop terug en beperkt zich tot het controleren van de kwaliteit van het bedrijfsinterne toezicht. Een veel gehoorde vraag is echter in hoeverre dat vertrouwen in het zelfregulerende vermogen van ondernemingen nu gerechtvaardigd is (o.m. Shover, 2008 en zie tevens de bijdrage van Frans Mutsaers in deze bundel)? De rampen in Enschede en Volendam, recente fraudes en de financiële crisis voeden de gedachte dat het vertrouwen te ver is doorgeschoten en hebben het gat tussen overheid en bedrijfsleven deels ook vergroot.

Effectief toezicht vereist echter een bepaalde mate van openheid in de relatie tussen bedrijf en toezichthouder. Zonder een basisniveau van vertrouwen zal die openheid ontbreken op basis waarvan de toezichthouder inzicht kan krijgen in het gedrag van het bedrijf. Een treffend voorbeeld van het belang van wederzijds vertrouwen voor de effectiviteit van toezicht is het recente onderzoek van Gunningham & Sinclair (2009a). Zij onderzochten de relaties tussen toezichthouders en onder toezichtgestelden in de mijnbouw in Australië. Aanvankelijk hadden beide partijen een heel open en constructieve relatie gebaseerd op vertrouwen waarbij de toezichthouder vooral de rol van adviseur vervulde. Na een groot mijnongeluk in 1996 waarbij 4 mijnwerkers omkwamen, concludeerde de onderzoekscommissie die naar aanleiding van het ongeluk was ingesteld, dat het vertrouwen te ver was doorgeslagen en dat moest worden teruggegrepen op een strategie van controleren en sanctioneren. Dit leidde tot groot wantrouwen tussen toezichthouders en de mijnindustrie. Dit had in de eerste plaats tot gevolg dat niet langer openlijk met elkaar gesproken werd, maar ook dat cruciale informatie over de naleving, zoals incidentrapportages en preventiemaatregelen, door de mijnbouwbedrijven niet langer meer met de toezichthouder werd gedeeld wat het ontstane wantrouwen op zichzelf ook weer vergrootte! Gunningham & Sinclair concluderen dat wantrouwen de effectiviteit van het toezicht ondermijnt met als gevolg dat de toezichthouder niet anders kan dan terug te vallen op een klassieke *command- and- control* strategie.

Systeemgericht toezicht is ook niet een op zichzelf staand verschijnsel, maar past veel beter bij een nieuwe verhouding tussen overheid en bedrijven. Met het professionaliseren gaan bedrijven steeds beter begrijpen welke maatschappelijke risico's hun bedrijfsprocessen met zich meebrengen en hoe deze kunnen worden beheerst. De overheid geeft bedrijven steeds meer ruimte in de manier waarop zij risico's analyseren en beheersen en spreekt hen op deze

verantwoordelijkheid aan, hetzij op basis van wettelijk gestelde systeemeisen (zoals bij de Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit risico's zware ongevallen) dan wel op basis van toezichtbeleid (zoals in het project in Noord-Brabant). Deze ontwikkeling vraagt logischerwijs om een aangepaste vorm van overheidstoezicht. In het traditionele toezicht wordt het bedrijf doorgaans gezien als een black box. De wettelijke kaders zijn bekend, de output van de bedrijfsprocessen wordt tegen de wettelijke kaders aan gehouden en hieraan wordt een conclusie verbonden. Systeemtoezicht verschilt fundamenteel van dit traditionele toezicht doordat de toezichthouder zijn oordeel en eventuele interventies mede baseert op de kwaliteit van de interne beheersing van het bedrijf. Dit betekent dat de toezichthouder het bedrijf niet meer als black box beschouwt, maar informatie verzamelt over de interne bedrijfsprocessen en hierin kan ingrijpen. Door de veranderde relatie tussen bedrijf en toezichthouder die hiervan onvermijdelijk het gevolg is, wordt het voor bedrijven ook belangrijker om te begrijpen hoe het toezicht werkt. Immers, de toezichthouder verwacht niet alleen een normconforme output van het bedrijf, maar stelt ook eisen aan het management systeem van het bedrijf. Van de competenties van bedrijven en toezichthouders vraagt systeemgericht toezicht dus heel wat. Dit is een tweede thema waarbij we zullen stil staan.

Competenties van toezichthouder en onderneming

Cruciaal voor de wijze waarop milieuzorg en veiligheidsbeheer bij bedrijven worden geïmplementeerd is het belang dat het management binnen de onderneming hecht aan milieu en veiligheid (Gunningham e.a., 2003; Parker, 2006; Gunningham & Sinclair, 2009b). Bij de ene onderneming kan de milieufdeling ergens in een onbelangrijke hoek van de organisatie zijn geparkeerd (mede omdat milieu alleen geld zou kosten). Bij andere bedrijven staan deze thema's juist hoog op de agenda en worden ze door de directie gedragen. Bij een weggemoffelde milieufdeling zullen medewerkers misschien niet eens op het hoge niveau van de organisatie zelf hun (reeks) incidenten durven of willen melden, laat staan dat ze naar buiten komen of met de overheid gedeeld worden. Soms vraagt de milieufdeling een sanctie aan de toezichthouder om hiermee zijn directie tot actie te bewegen, een duidelijk signaal dat milieu binnen de onderneming niet erg serieus wordt genomen.

Maar ook van de competenties van toezichthouders vraagt systeemtoezicht het nodige. Omdat systeemtoezicht is gericht op het verkrijgen van begrip over hoe de interne beheersing van een bedrijf werkt, moet de toezichthouder in staat zijn om te doorgronden hoe de bedrijfsprocessen werken. Dit impliceert in meerdere opzichten een wezenlijk andere rol dan bij traditioneel toezicht. Ten eerste betekent dit technisch gezien dat de toezichthouder in toenemende mate auditor wordt. Hij krijgt van zijn organisatie een bepaalde hoeveelheid tijd die hij moet benutten om een zo goed mogelijk beeld te verkrijgen van de interne beheersing en de restrisico's die hiervan het gevolg zijn. Hij moet op basis van de verzamelde informatie, die nooit volledig kan en zal zijn, een oordeel geven over de interne beheersing. Dit betekent omgaan met onzekerheden: wanneer is het goed genoeg? In de bijdrage van Sabine Gabriel Breukers werd de vraag opgeworpen of dit werk niet gedaan kan worden door private certificerende instellingen, die immers van auditing hun vak hebben gemaakt. Hoewel dit op het eerste gezicht een aantrekkelijke gedachte lijkt, kan dit naar onze opvatting alleen onder hele strikte voorwaarden die waarborgen dat de audits met voldoende deskundigheid en objectiviteit worden uitgevoerd. Ten tweede betekent deze manier van werken dat de activiteiten van de toezichthouder niet gericht zijn op het vinden van afwijkingen, zoals bij traditioneel toezicht gebeurt, maar op het verifiëren van de beheersing. Dit vereist een andere

focus van de toezichthouder. In plaats van te zoeken naar overtredingen ligt de nadruk op het inventariseren van de goede en zwakke aspecten van de interne beheersing waarbij tekortkomingen in het systeem worden beschouwd als verbeterkansen. In de derde plaats is het cruciaal voor de effectiviteit van systeemtoezicht dat de toezichthouder, die het proces feitelijk aangaat met het bedrijf, er ook echt in gelooft. Hij zal dus de gedachtelijn dat het toezicht moet veranderen, en uiteindelijk misschien zelfs de vergunningverlening een gedaantewisseling moet ondergaan, moeten willen steunen. En het lijkt ook van belang in dat proces dat de betreffende ambtenaar daartoe een open doch evenzo alerte basishouding vanuit zijn toezichtverantwoordelijkheid heeft in de omgang met dat bedrijf. Dat impliceert ook bepaalde communicatieve vaardigheden, zodat de betreffende ambtenaar ook echt inzicht kan verwerven in de relevante 'ins and outs' van het bedrijf, althans bezien vanuit de essentie van de risico's. En, ten slotte, zal de toezichthouder ook nog over een zekere dosis lef moeten beschikken. Want systeemtoezicht betekent maatwerk en omgaan met onzekerheden. Daarbovenop dreigt altijd ook nog de eventuele afstraffing door de Raad van State. Als bepaalde incidenten zich toch voordoen, zal de ambtenaar in staat moeten zijn de eigen verantwoordelijkheid als toezichthouder goed te kunnen verantwoorden. Dit laatste is overigens bij traditioneel toezicht zeker niet eenvoudiger.

Dan is er ook nog het niveau van de organisatie. Het bedrijf heeft niet alleen te maken met de individuele toezichthouder, maar met de hele organisatie die toezicht houdt. Deze organisatie zal als geheel ook een niveau van kwaliteit en consistentie moeten leveren, die congruent is met datgene wat de toezichthouder van de bedrijven vergt. Het is niet geloofwaardig als je als toezichthouder van de onder toezicht gestelde onderneming verwacht deskundig, consistent en open te zijn en vervolgens niet met gelijke munt betaalt. Nog een stap verder betekent dit dat de overheid als geheel met één mond spreekt. De open relatie tussen toezichthouder en onderneming kan onder druk komen te staan wanneer toezichthouders niet op een lijn zitten. Deze situatie kan zich voordoen bij de vraag hoe geconstateerde milieuovertredingen gesanctioneerd moeten worden, via het bestuursrecht, het strafrecht dan wel een gecombineerde aanpak. Zowel het bestuur als het Openbaar Ministerie hebben eigen belangen bij de aanpak van milieuovertredingen die met elkaar in botsing kunnen komen. Een opgebouwde vertrouwensrelatie tussen de toezichthouder en de onderneming zou geschaad kunnen worden door het strafrechtelijk optreden van het Openbaar Ministerie, een dilemma dat beter bekend is als de transparantieparadox.

Systeemtoezicht en vergunningverlening

Systeemtoezicht roept ook vragen op over de wet- en regelgeving zelf. Moeten vergunningen anders worden ingericht, moet mogelijk zelfs de wet- en regelgeving worden aangepast of kan veel ook anders zonder de zoveelste verandering van wet- of regelgeving?

Systeemgericht toezicht binnen de Wet milieubeheer lijkt, in tegenstelling tot een aantal andere terreinen (zoals BRZO, dat door de wetgever is geformaliseerd), ontstaan vanuit een praktische behoefte in de praktijk. Het project in de Provincie Noord-Brabant is daar een mooi voorbeeld van. Soms is systeemgericht toezicht binnen de sectoren Chemie en Afval een succesvol gevolg van een klein aantal heel enthousiaste personen binnen dat bevoegd gezag. De combinatie van bevlogen politieke spelers en evenzo gepassioneerde ambtenaren lijkt in

ieder geval een vruchtbare bodem om het veranderingsproces aan te gaan. En dat alles gaat nauwelijks gepaard met wetgevingverandering. Onzekerheden daarover zijn er soms wel. ‘Laat de bestaande wet- en regelgeving eigenlijk wel toe wat er binnen systeemgericht toezicht gebeurt?’ is daarbij een voorkomende vraag. Het is interessant dat inmiddels ook projecten zijn opgestart waarbij systeemgericht denken wordt ingebracht met als eindresultaat een andere, dunnere vergunning onder de voorwaarde van een effectief compliance management systeem van het bedrijf (zie de bijdrage van Henri Lopes Cardozo). Hoe die vergunning eruit moet komen te zien is daarbij nog niet geheel uitgekristalliseerd. De vraag die hierbij speelt is of de ruimte die men creëert door het dunner maken van de vergunning, opweegt tegen het verlies aan duidelijkheid en rechtszekerheid. De dikke pakketten vergunningvoorschriften per bedrijf kunnen namelijk ook het voordeel opleveren van rechtszekerheid (Gunningham, 2009: 187).

Bij het in de wet of vergunningen anticiperen op het zelfregulerend vermogen van bedrijven kunnen wel enkele kritische kanttekeningen worden geplaatst. Enerzijds kan de wetgever of vergunningverlener de eisen minder gedetailleerd formuleren als bedrijven zelf invulling geven aan het beheersen van de belangrijkste risico’s. Dit impliceert maatwerk omdat de mate van beheersing per bedrijf of sector kan verschillen. Hierbij is de vraag aan de orde wat de wetgever of vergunningverlener doet als de interne beheersing van het bedrijf verslechtert. Om de toezichthouder een basis te geven om in te grijpen zouden waarschijnlijk aanvullende regels moeten worden gesteld. Anderzijds kunnen de systeemeisen die aan bedrijven worden gesteld, wettelijk worden verankerd. Hierbij is een waarschuwing op zijn plaats. Als dit gebeurt, is voor bedrijven zonder een dergelijk systeem geen plaats meer. De toezichthouder kan dan niet anders dan interveniëren. Ook heeft de toezichthouder minder bewegingsruimte ten aanzien van de systeemeisen dan wanneer deze alleen in het toezichtbeleid zijn vastgesteld. Het wettelijk vastleggen van systeemeisen kan dus leiden tot de situatie dat de toezichthouder weinig bewegingsruimte heeft om maatwerk te leveren. Bij de overweging om systeemeisen het wettelijk te verankeren zou ons inziens rekening moeten worden gehouden met deze valkuilen.

Tot besluit

Systeemtoezicht beslaat uiteindelijk een breed palet van milieutechnische, communicatieve, gedragsgeoriënteerde, organisatiekundige en ook juridische elementen. Systeemtoezicht verdient naast allerlei andere vernieuwende ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving, toezicht en handhaving, dan ook zeker een volwaardige plaats. In het kader van deze symposiumbijdrage mag zeker worden beweerd dat systeemgericht toezicht al een schat aan waardevolle inzichten over het gehele functioneren van toezicht en handhaving heeft geboden. De belangrijkste bijdrage van systeemgericht toezicht zit wellicht in het proces. Systeemtoezicht geeft inzicht in de onderlinge verhoudingen, het nadenken over (elkaar eigen) verantwoordelijkheden en culturen en het geeft uitdagende antwoorden over eventuele gebreken binnen organisaties, zowel aan de kant van het bedrijf, als aan de kant van de toezichthouder. Als een toezichthouder het bedrijf aanspreekt op een goed management systeem, kan hij dat uiteindelijk alleen maar op een geloofwaardige manier volhouden, als ook de toezichthouder kwaliteit levert, zowel op individueel, als op organisatorisch niveau. In dit verband kan ook gedacht worden aan de herhaalde stelling dat de competenties van de huidige ambtenaren onvoldoende zijn voor de eisen die de toepassing van systeemgericht toezicht aan betreffende personen stelt; maar ook valt te denken aan de (veronderstelde)

calculerende natuur van het bedrijfsleven. Maar bovenal biedt de toepassing van systeemgericht toezicht in de ideale vorm aanvullend inzicht in (het beheersen van) risico's die er écht toe doen.

Referenties

- Argyris, C. & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass.:Addison-Wesley.
- Bakker, G., Hoogenboom, B. & Pheijffer, M. (2006). *Toezichtyoga: 'Food for thought' voor toezichthouders en handhavers*. Breukelen: NIVRA Nijenrode Press.
- Berg, D. van den & Enden, E. van der. (2008, 31 december). Verpakkingenbelasting ontwricht het systeem. *Het Financieele Dagblad*, p. 6.
- Biezeveld, G.A. (2009). Regionale omgevingsdiensten: meerwaarde vanuit strafrechtelijk perspectief. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr. 3, 107-115.
- Blomberg, A.B. (2000). *Integrale handhaving van milieurecht*. (Diss.). Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Blomberg, A.B. (2008). Verplichte regionale omgevingsdiensten: een institutionele herziening van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr. 4, 125-135.
- Blomberg, A.B. & Michiels, F.C.M.A. (1997). *Handhaven met effect. Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van milieurecht*. Den Haag: VUGA.
- Blomberg, A.B. m.m.v. Michiels, F.C.M.A. (1998). *Samen sterk met maatwerk. Een onderzoek naar de samenwerking tussen gemeenten bij de handhaving van milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Borghouts, H.C.J.L. (2002). Perspectieven voor effectiviteit en geloofwaardigheid. *Bestuurskunde*, 11 (3), 140-148.
- Brief Minister voor bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, 3 september 2006, SG2006/6055925. Geraadpleegd op 28 september 2010 via: <http://www.videnet.nl/download/?noGzip=1&id=3863616>
- Coglianesi, C. & Lazer, D. (2003). Management-Based Regulation: Prescribing Private Management to Achieve Public Goals. *Law & Society Review*, 37 (4), 691-730.
- Coglianesi, C. & Nash, J. (2006). *Leveraging the Private sector: Management-Based Strategies for Improving Environmental Performance*. Washington, DC: Resources for the Future.
- College van procureurs-generaal (2010). Aanwijzing handhaving milieurecht (2010A004), *Staatscourant*, nr. 2953
- Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (Cie. Korthals Altes) (1995). *Het Recht Ten Uitvoer Gelegd*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (Commissie Mans) (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag.
- Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen nog beter*. Assen: Van Gorkum.

- Expertisecentrum Rechtspleging en Rechtshandhaving. (2006). *De Tafel van Elf een veelzijdig instrument*. Den Haag: Expertisecentrum rechtspleging en Rechtshandhaving.
- Gabriël, S.K. (2008). *Hulp bij de handhaving: Een onderzoek naar de mogelijkheden om de handhaving af te stemmen op privaatrechtelijke systemen van kwaliteitsborging, in het bijzonder door middel van het vorderen van informatie-overdracht*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Gestel, R.A.J. van & Verschuuren, J.M. (1999). *Juridische handleiding bedrijfsinterne milieuzorg en vergunning op hoofdzaken*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Gunningham, N. (2009). Environmental Law, Regulation and Governance: Shifting Architectures. *Journal of Environmental Law*, 21 (2), 179-212.
- Gunningham, N., Kagan, R.A. & Thornton, D. (2003). *Shades of Green. Business, regulation and environment*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Gunningham, N. & Sinclair, D. (2009a). Regulation and the role of trust: Reflections from the mining industry. *Journal of Law & Society*, 36 (2), 167-194.
- Gunningham, N. & Sinclair, D. (2009b). Organizational Trust and the Limits of Management-Based Regulation. *Law & Society Review*, 43 (4), 865-890.
- Haines, F. (2009). Regulatory Failures and Regulatory Solutions: A Characteristic Analysis of the Aftermath of Disaster. *Law & Social Inquiry*, 34 (1), 31-60.
- Helderman, J.K. & Honingh, M.E. (2009). *Systeemtoezicht. Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*. Den Haag: WODC.
- Honingh, M.E. & Helderman, J.K. (2010). Voor wie of wat is systeemtoezicht zinvol? *Tijdschrift voor Toezicht*, 1 (2), 6-25.
- IVW. (nog te verschijnen). *Auditstatuut systeemtoezicht wegvervoer*. Den Haag: Inspectie Verkeer en Waterstaat.
- Jong, E. de (2010). Banktoezichthouders hebben maar beperkte macht. *Me Judice*, 3, 26 januari 2010. Geraadpleegd op 13 juli 2010, via <http://www.mejudice.nl/artikel/352/banktoezichthouders-hebben-maar-beperkte-macht>.
- Mein, A. & Wingerde, K. van (Red.) (2009). *Toezicht door private partijen: panacee voor alle kwalen? Verslag van het Erasmus Instituut Toezicht & Compliance Symposium van 26 maart 2009*. Rotterdam: Erasmus Instituut Toezicht & Compliance.
- Michiels, F.C.M.A. (2009). Regionale handhaving van omgevingsrecht: een noodzakelijk goed. *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, nr. 3, 100-106.
- Nelissen, N.J.M. (1994). Terugtrekkende overheid: wenkend of beknellend perspectief? – Een essay over de rol van de overheid op het gebied van het milieu. In: N.J.M. Nelissen, H.E. Bröring en J.J. Lambers-Hacquebard. *De terugtrekkende overheid (VMR 1994-3)*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, p. 1-65.
- Parker, C. (2002). *The Open Corporation: effective self-regulation and democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Porter, M.E. (1947). *On Competition*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- Provincie Noord-Brabant. Eenheid Handhaving (2009). *Beleidskader voor de pilot systeemtoezicht 2009-2010*. 30 juni 2009. Geraadpleegd op 13 juli 2010, via <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/veiligheid-en-handhaving/handhaving/systeemgericht-toezicht.aspx/~related/5ce414e33ce4447fb61a1d72cd6ceb33>.
- Schilfgaarde, P. van & Nootboom, B. (2009). *Vertrouwen: Betekenis, Bronnen en Beperkingen*. KNAW Mededelingen van de Afdeling Letterkunde, 71(5), 1-56. Amsterdam: KNAW.
- Schuit, S. (2008). Over corporatisme en corporate governance. In: M. Pheijffer & F. van Eenenaam. *Commissaris van nu. Gevaarlijke gedachten voor commissarissen*. Assen: Van Gorcum, pp. 225-238.
- Shover, N. (2008). Zelfregulering door ondernemingen. Ontwikkeling, beoordeling en bange voorvoelens. *Tijdschrift voor Criminologie*, 50 (2), 169-181.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 77.
- Tweede Kamer, vergaderjaar, 1988-1989, 20 633, nr. 3.
- VNO-NCW. (1985). *Milieuzorg in bedrijven*. Den Haag: VNO-NCW.
- VROM. (1995). *Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen bedrijven en overheden. Een handreiking voor overheden en bedrijven*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.
- Vrom-Inspectie (2009). *Inleiding systeemgericht toezicht milieu en veiligheid voor grote bedrijven*. Geraadpleegd op 13 juli 2010, via http://www.inspectieloket.nl/Images/Inleiding%20Systeemtoezicht%20grote%20bedrijven_tcm296-260040.pdf
- Werkprogramma Inspectieraad (2008). *“Meer effect, minder last”*. Den Haag: Bureau Inspectieraad.
- Winter, H. (Te verschijnen). *Zicht op toezicht. Over de meerwaarde van toezicht in de risicosamenleving*. Rede Rijksuniversiteit Groningen.

