

# Vernieuwing Toezicht Chemie

Eindbeeld en Realisatie  
2008 - 2011 - 2015



# Vernieuwing Toezicht Chemie

Eindbeeld en Realisatie 2008 - 2011 - 2015

november 2008



## Managementsamenvatting domein Chemie.

Met dit document wordt voldaan aan de wens van de Inspectieraad om voor het domein Chemie een eindbeeld vast te leggen.

grootte van het domein hiermee beheersbaar is. Niet alleen qua omvang, maar ook qua samenwerkingsvormen.

### Het domein en de toezichtslastmetingen

Het domein Chemie is onderverdeeld in twee subdomeinen:

- 150 grote bedrijven die basischemicaliën en intermediates produceren;
- kleinere bedrijven die basischemicaliën produceren of kleur- en verfstoffen, zeep, inkt etc.

120 van de grote bedrijven vallen onder het bevoegd gezag Wet milieubeheer van de provincie. De resterende 30 bedrijven en de kleinere bedrijven vallen onder het bevoegd gezag Wet milieubeheer van de gemeente.

De resultaten van het onderzoek naar de toezichtlast bij de kleinere bedrijven laten zien dat bij hen nauwelijks sprake is van toezichtlast, en dat er geen behoefte is aan een front office Chemie. Wel is er behoefte:

- aan verbetering van de deskundigheid van de gemeentelijke toezichthouders inzake de Wet milieubeheer en
- aan informatie voor kleine chemiebedrijven over de wettelijke eisen waaraan men zich moet houden.

De differentiatie binnen het domein Chemie vraagt om een maatwerk aanpak. Veel verbeteracties gelden voor het hele domein, maar er zijn ook verschillen. De aanpak voor de 120 grote bedrijven is beschreven in het voorliggende document. Daarmee ligt de focus van dit domein in eerste instantie bij deze bedrijven. Hiervoor is gekozen omdat met name zij de meeste inspectielast ervaren en de

De toezichtlastmeting voor de grote bedrijven geeft de volgende wensen:

1. **Focus: toezicht is gericht op hoofdzaken, sluit aan bij het interne kwaliteitssysteem van het bedrijf en incidenten worden via heldere procedures afgehandeld;**
2. **Toezichthouder: is deskundig, koppelt de resultaten van een inspectie adequaat terug en is helder in zijn doen en laten;**
3. **Informatie: dubbeling van bevraging wordt voorkomen en vragen zijn relevant;**
4. **Uniform: landelijk wordt uniform toezicht uitgeoefend;**
5. **Één overheid: één standpunt op bedrijfsniveau en een klachtenprocedure.**

De aanpak voor resterende 30 bedrijven, en voor de kleine bedrijven, wordt niet verder uitgewerkt. Deze bedrijven zullen echter profiteren van de ervaringen en instrumenten die worden ontwikkeld binnen de doelgroep van de 120 grote bedrijven. Voor de kleine chemiebedrijven wordt wel gestart met het oppakken van de aanbevelingen uit de toezichtslastmeting. In een later stadium (2009) zal voor de kleine chemie en de resterende 30 bedrijven worden bepaald welke acties aanvullend noodzakelijk zijn om ook bij hen de toezichtslast te verminderen. Dat betekent onder meer dat dan ook de gemeentes een belangrijke partner binnen dit domein zullen worden.

**Eindbeeld vanuit het perspectief van de bedrijven**

Het kabinet heeft in de brief van 25 januari 2008 de hoofdlijnen neergelegd van de ambitie voor vernieuwing van het toezicht (TK 31 201, nr. 25). Aan die ambitie zal de Tweede Kamer de resultaten van het programma gaan

toetsen. Daarom is de specifieke ambitie voor de chemische industrie daarop gebaseerd, aangevuld met de conclusies uit de metingen van toezichtlast.

Bedrijven in de chemische industrie zullen het inspectietoezicht anno 2011 als volgt ervaren:

- I. Inspecteurs beginnen met vertrouwen dat we ons aan de regels willen houden.
- II. Bedrijfsprocessen met grote risico's worden intensiever gecontroleerd dan vroeger en processen met weinig risico juist veel minder.
- III. De manier van controleren is ook veranderd. De inspecties maken optimaal gebruik van onze kwaliteitssystemen en onze gegevens. Als die goed zijn, kan de inspectie zich grotendeels beperken tot systeemtoezicht.
- IV. De inspectiediensten vanuit het rijk, de gemeente enz. werken onderling goed samen, zodat we door minder instanties benaderd worden en geen vragen meer dubbel hoeven te beantwoorden.
- V. De inspecties zijn deskundig en hebben oog voor onze bedrijfsprocessen.
- VI. Ze zijn duidelijk over hun taak en over de inspectieresultaten.
- VII. De regels zijn eenvoudiger geworden en het zijn er minder. Het kost geen onevenredige moeite om je eraan te houden.
- VIII. Inspecteurs maken duidelijk welke regels voor ons gelden, hoe die in elkaar zitten en hoe je ermee moet omgaan.
- IX. Wie met opzet de regels overtreedt, wordt snel en streng aangepakt.

N.B. De Kamerbrief noemt 2010 als peiljaar. Bovenstaande ambitie richt zich op 2011, maar daarmee is net als in de Kamerbrief bedoeld: het einde van de kabinetsperiode.

**Acties om het eindbeeld te realiseren**

Binnen het domein zijn hoofdsporen geïdentificeerd die een antwoord geven op de geconstateerde problemen en waaraan het eindbeeld voor 2015 en de tussendoelen voor 2011 zijn

opgehangen. Deze hoofdsporen (met de verwijzing naar de hierboven opgesomde problemen en ambities) worden als volgt omschreven:

hoofdsporen	problemen grote bedrijven	ambities
Er wordt per bedrijf één coördinatiepunt voor het overheidstoezicht ingericht dat bij de provincies is ondergebracht. De belangrijkste toezichthouders stemmen per 2011 hun toezicht hierdoor met elkaar af. Per 2015 informeren alle toezichthouders over het geplande toezicht.	3,4,5	IV, VI

hoofdsporen	problemen grote bedrijven	ambities
Uniformiteit in aanpak: Alle coördinatiepunten hebben hun afstemming van het toezicht op vergelijkbare wijze georganiseerd (2011). Het level playing field <sup>1</sup> is in 2015 op Nederlandse schaal georganiseerd.	4,5	IV, VIII
Er wordt selectief toezicht uitgeoefend op basis van risicosturing. Daarvoor is in 2011 een uniforme methodiek beschikbaar voor het uitvoeren van een risicoanalyse die bij alle bedrijven in 2015 is uitgevoerd. De risicoanalyse wordt vertaald naar een selectief toezichtsplan (1,3 en II). Goede nalevers krijgen minder toezicht, middelmatige of slechte nalevers meer.		II, IX
Er wordt aansluiting gezocht bij de interne zorgsystemen van bedrijven door meer systeemgericht toezicht <sup>2</sup> . <ul style="list-style-type: none"> <li>In 2011 is een eerste inventarisatie gedaan voor wat betreft de aanwezigheid en bruikbaarheid van de bij deze bedrijven aanwezige systemen. In 2015 wordt bij 30% van deze bedrijven op deze manier toezicht gehouden.</li> <li>Er wordt in overleg met het Openbaar Ministerie een handhavingsstrategie ontwikkeld voor bedrijven waar systeemtoezicht van toepassing is.</li> </ul>	1	III
Het toezicht wordt uitgevoerd door professionele toezichthouders en organisaties: <ul style="list-style-type: none"> <li>Er wordt sterk ingezet op opleidingen voor toezichthouders, zowel voor wat betreft inhoudelijk kennis als kennis om goed om te kunnen gaan met de bedrijven.</li> <li>Er wordt een maatlat voor toezicht op chemiebedrijven opgesteld (uiterlijk 2011 gereed) waaraan organisaties en toezichthouders uiterlijk 2015 moeten voldoen. Bij het opstellen van de maatlat wordt naar het BRZO toezicht gekeken, waar een dergelijke maatlat al aanwezig is.</li> <li>Er wordt geïnvesteerd in houding en cultuur van toezichthouders en –organisaties om de gewenste veranderingen te realiseren.</li> <li>Daar waar de efficiëntie van het toezicht kan worden verhoogd door taakoverdracht zal dit worden gesignaleerd en onderzocht.</li> <li>Toezichthouders en –organisaties zijn toegerust om nalevingshulp (compliance assistance) in te zetten als interventiestrategie.</li> </ul>	2  2 3	V  V IV VIII

1. Level playing field: alle bedrijven worden door de Nederlandse overheid op een vergelijkbare wijze behandeld. Rechtsongelijkheid wordt zo veel mogelijk voorkomen.

2. Systeemtoezicht is het houden van toezicht op systemen en processen, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of het resultaat, niet langer het primaire object van de controle is.

(bron: Borghouts in Bestuurskunde jaargang 11, mei 2002, nr 3)

hoofdsporen	problemen grote bedrijven	ambities
<p>Koppeling van diverse toezicht-ontwikkelingstrajecten: op dit moment zijn er tal van ontwikkelingen op het gebied van toezicht gaande. Niet in de laatste plaats buigt het kabinet zich nu over het rapport van de Commissie Mans dat een structuurwijziging van de uitvoering van het toezicht voorstelt. Een andere ontwikkeling is de politieke wens tot verdere decentralisatie van bevoegdheden. De uitkomsten van Vernieuwing Toezicht binnen het domein chemie moeten te plaatsen zijn binnen de context van deze ontwikkelingen en er bij aansluiten</p>		

Bij de acties die tot oplossing van de hierboven gesignaleerde problemen leiden, wordt rekening gehouden met andere ontwikkelingen die voor de sector relevant zijn. Daarbij valt onder meer te denken aan BRZO-toezicht en de implementatie van de WABO (5). ICT-toepassingen zijn voor samenwerking en gegevensuitwisseling uitermate belangrijk. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van ICT-faciliteiten zoals digitaal dossier en een virtuele gemeenschappelijke inspectieruimte.

#### Relatie met beleid, vergunningverlening en vermindering regeldruk

Vernieuwing Toezicht Chemie is gericht op toezicht. Vergunningverlening, beleid en vermindering van regeldruk zijn geen onderwerp van onderzoek. Wél zal een aantal activiteiten aan deze onderwerpen raken en leiden tot aanbevelingen op dat vlak. Bovendien geldt onverkort dat beleid, vergunningverlening en toezicht communicerende vaten zijn. Wat in het kader van toezicht wordt geregeld moet zijn plaats krijgen in beleid en vergunningverlening. Als dat niet gebeurt dan zijn problemen onvermijdelijk. In een later stadium zal dan ook moeten worden overwogen of er geen verbreding van het domein (in ieder geval naar vergunningverlening) zal moeten plaatsvinden.

#### Het eindbeeld vertaald naar vermindering van toezichtslast

De toezichtslast bij bedrijven kan worden verdeeld in een kwalitatieve beleving (de “ervaren” toezichtslast) en een kwantitatieve beleving (tijd, geld, frequentie van toezicht). Het kabinet heeft uitgesproken tot een toezichtslastvermindering van 25% te willen komen. Door het toepassen van risicoanalyses, systeemtoezicht, het introduceren van coördinatiepunten, ICT etc. kan de kwantitatieve toezichtslast bij bedrijven worden verminderd. In termen van tussendoel en eindbeeld is de inschatting dat voor 2011 als tussendoel een vermindering van 10% kan worden gerealiseerd en dat het eindbeeld in 2015 zal uitkomen op 15%. De kwalitatieve toezichtslast zal in die periode ook een aanzienlijke vermindering moeten kennen. Deze vorm van toezichtslast laat zich echter moeilijk in percentages uitdrukken. Derhalve zal in 2011 en in 2015 een herhaling plaatsvinden van de al eerder uitgevoerde toezichtlastmetingen om de daadwerkelijk effecten van Vernieuwing toezicht in dit domein inzichtelijk te maken. Naar verwachting zal in 2015 de totale toezichtslast zeker met 25% (zo niet meer) zijn verminderd.

## Kritische succesfactoren

Als kritische succesfactoren kunnen worden benoemd:

### Capaciteit voor de uitvoering van Vernieuwing Toezicht

De eindbeelden en streefdoelen die voor het chemiedomein zijn geformuleerd zijn ambitieus. Het zal de nodige capaciteit vergen om alle activiteiten uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het eindbeeld.

### Implementatie bij provincies, rijk, Unie van Waterschappen en gemeenten.

Alhoewel de VROM-Inspectie trekker is van vernieuwing toezicht chemiedomein, is de provincie het meest belangrijke bevoegd gezag. Het succes van vernieuwing toezicht afval staat of valt met de implementatie ervan binnen en door de provincies. Ook binnen de verschillende rijksdiensten, de Unie van Waterschappen en op termijn de gemeenten zal de borging van de implementatie van Vernieuwing Toezicht de nodige aandacht moeten krijgen.

### Politieke aandacht

De vernieuwing van het toezicht is geen gemakkelijk proces. Politieke aandacht is en blijft van groot belang en is noodzakelijk om de gewenste vernieuwing te realiseren.

### ICT

Op dit moment gaat er veel geld en aandacht naar de ICT-ontwikkelingen. Risico is dat de ICT leidend gaat worden voor de inrichting van het toezicht.

### Lopende trajecten op het gebied van beleid en regelgeving

Binnen Vernieuwing Toezicht wordt een aantal afspraken gemaakt tussen overheden onderling en overheid en bedrijven. Niet uitgesloten is dat deze afspraken haaks staan om ontwikkelingen die zich elders binnen de overheid afspelen, hetzij op

nationaal niveau, hetzij op Europees niveau. Dit moet worden onderzocht.

### Cultuur

Vernieuwing Toezicht vergt een andere manier van werken en denken over toezicht. Om Vernieuwing Toezicht tot een succes te maken zal tot op zekere hoogte sprake moeten zijn van een cultuurverandering binnen de overheid.

### Organisatie van het toezicht

Het toezicht op de chemie is vrij versnipperd. Verschillende instanties houden toezicht. Ondanks de wil tot samenwerking blijft een risico dat niet of onvoldoende tot integraal en/of afgestemd toezicht wordt gekomen. Met behoud van bevoegdheden verdient het daarom aanbeveling de organisatie van het toezicht onder de loep te nemen en effectiever en efficiënter vorm te geven. Dit kan bijvoorbeeld door het oprichten van omgevingsdiensten.

### Oprichten van omgevingsdiensten

Alhoewel bij herhaling in dit stuk is aangegeven dat de vorming van omgevingsdienst en het centraliseren van hoogspecialistische toezichtstaken soelaas kunnen bieden bij het oplossen van ervaren problemen bij toezicht, moet anderzijds vermeden worden dat de ontwikkelingen in het kader van Vernieuwing Toezicht worden vertraagd in afwachting van het oprichten van omgevingsdiensten.

### Open houding van bedrijven

Bedrijven die toe zijn aan systeemgericht toezicht, moeten bereid zijn hierin te investeren, een open houding aan te nemen en informatie met de overheid te delen.

### Betrekken van het Openbaar Ministerie bij Vernieuwing Toezicht

Bij een open houding van bedrijven (zie boven) is de houding van de overheid (waaronder het Openbaar Ministerie) uitermate belangrijk. Bedrijven geven nu al te kennen dat met name de wijze waarmee het Openbaar Ministerie

omgaat met gemaakte afspraken tussen bevoegd gezag en bedrijf, cruciaal is voor het slagen van systeemtoezicht. Het is daarom van belang het Openbaar Ministerie te betrekken bij de ontwikkelingen rondom systeemtoezicht<sup>3</sup>.

---

3. Er lopen op dit vlak inmiddels diverse initiatieven.

# 1. Aanleiding

De Inspectieraad heeft de projectleiders en verantwoordelijke IG's verzocht om voor ieder domein een streefbeeld/ eindbeeld en veranderopgave te formuleren. In dit document wordt het streef- en eindbeeld en de veranderopgave voor het domein chemie weergegeven. Na de inleiding komen achtereenvolgens aan bod de huidige situatie, het gewenste eindbeeld (2015) incl. het tussendoel in 2011, de veranderopgave die binnen dit domein moet worden gerealiseerd en de te onderscheiden kritische succesfactoren. De huidige activiteiten die binnen dit domein worden uitgevoerd, worden binnen deze context geplaatst.

## 2. Inleiding

Toezicht beschermt zwakkere belangen, biedt zekerheid en veiligheid aan burgers en werknemers, zorgt voor betere naleving, voor rechtsgelijkheid en eerlijke concurrentie. Niemand die dat bestrijdt. Maar onnodige last van toezicht wil niemand.

Vanuit diverse maatschappelijke sectoren (domeinen) kwamen klachten over langs elkaar heen werkende toezichthouders, toezichthouders die geen rekening houden met de specifieke risico's en risicobeheersystemen van bedrijven e.d. De chemische sector is er daar één van. De grote chemiebedrijven verlangen deskundiger toezichthouders, die snel en duidelijk terugkoppelen en onderling goed samenwerken.

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

Het Kabinet heeft als reactie op deze motie op 8 september 2006 aan de Kamer aangegeven dat voor bepaalde maatschappelijke domeinen zogenoemde front offices worden gevormd (plan van aanpak Eenduidig toezicht, *Minder, beter, duidelijker*). Door te werken met front offices vindt het toezicht plaats vanuit het perspectief van de gecontroleerde partij *in casu* het bedrijf. De front-offices moeten de efficiency van inspecties en de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht doen toenemen en de toezichtlast met gemiddeld 25% laten afnemen.

In december 2007 is het programma Eenduidig Toezicht opgegaan in het programma Vernieuwing Toezicht,

onder leiding van de Inspectieraad. Op 25 januari 2008 heeft minister Guusje ter Horst van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een brief aan de Tweede Kamer de ambities van het programma Vernieuwing Toezicht voor 2010 aangegeven:

**een inspectieapparaat dat effectief is, professioneel optreedt, tanden laat zien als het nodig is, maar geen overbodige last veroorzaakt.**

**De ambitie is, dat in 2010 bedrijven het inspectietoezicht als volgt zullen ervaren:**

*“Inspecteurs beginnen met vertrouwen dat we ons aan de regels willen houden. Bedrijfsprocessen met grote risico's worden intensiever gecontroleerd dan vroeger en processen met weinig risico juist veel minder.*

*De manier van controleren is ook veranderd. De inspecties maken optimaal gebruik van onze kwaliteitssystemen en onze gegevens. Als die goed zijn, kan de inspectie zich grotendeels beperken tot systeemtoezicht. De inspectiediensten vanuit het rijk, de gemeente enz. werken onderling goed samen, zodat we door minder instanties benaderd worden en geen vragen meer dubbel hoeven te beantwoorden. De inspecties zijn deskundig en hebben oog voor onze bedrijfsprocessen. Ze zijn duidelijk over hun taak en over de inspectieresultaten.*

*De regels zijn eenvoudiger geworden en het zijn er minder. Het kost geen onevenredige moeite om je eraan te houden. Inspecteurs maken duidelijk welke regels voor ons gelden, hoe die in elkaar zitten en hoe je ermee moet omgaan. Wie met opzet de regels overtreedt, wordt snel en streng aangepakt.”*

De motie en de voorgestelde aanpak van het Kabinet richten zich primair op de rijksinspectiediensten. Deze zijn echter niet de enige die toezicht houden en daarmee last veroorzaken. Ook gemeenten, provincies, waterschappen, brandweer, douane,

politie en anderen dragen hieraan bij. Het Kabinet heeft op zich genomen (zo mogelijk taakstellende) afspraken met medeoverheden te maken over vermindering van toezichtlast in verschillende domeinen. Chemie is één van die domeinen; in 2007 is hiermee gestart.

In de managementsamenvatting is de relatie gelegd tussen de bovengenoemde ambities en de activiteiten en eindbeelden binnen het chemiedomein.

## 3. Huidig beeld en afbakening domein

### 3.1 Beschrijving domein en afbakening

De chemische industrie is de op één na grootste industriële bedrijfstak van Nederland en neemt 15 procent van de industriële productie voor haar rekening. De sector is sterk internationaal georiënteerd.

De chemische industrie kan worden onderverdeeld in twee subdomeinen:

- 150 grote bedrijven die basischemicaliën en intermediates produceren;
- kleinere bedrijven die basischemicaliën produceren of kleur- en verfstoffen, zeep, inkt etc.

Aan de basis van de chemische industrie staan de circa 150 grote bedrijven die voornamelijk **basischemicaliën** en **intermediates** produceren. Deze bedrijven (waar ca. 40.000 mensen werken) hebben voor hun productieproces een chemische reactie nodig. Het overgrote deel daarvan, 120 bedrijven, zijn grote bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag Wet milieubeheer van de provincie. Als doelgroep van het project Vernieuwing Toezicht Chemie zijn in eerste instantie deze bedrijven gekozen, omdat met name zij de meeste inspectielast ervaren en de grootte van het domein hiermee beheersbaar is. Niet alleen qua omvang, maar ook qua samenwerkingsvormen. Met ingang van 1 januari 2010 wordt de provincie tevens bevoegd gezag (en daarmee toezichthouder) voor de Omgevingsvergunning (op grond van de WABO) voor deze bedrijven. Ook heeft de provincie reeds de coördinatieplicht voor het toezicht op de BRZO-regelgeving (Besluit Risico's Zware Ongevallen) bij de grote bedrijven vanwege productie of opslag van gevaarlijke stoffen. De provincie heeft daarmee voor de grote bedrijven een belangrijke regierol bij het toezicht.

De resterende 30 bedrijven en de **kleinere** producenten van basischemicaliën en de (voor het merendeel eveneens kleinere) producenten van kleur- en verfstoffen, zeep, inkt, etc. vallen onder het bevoegd gezag Wet milieubeheer van de gemeente.

De resultaten van het onderzoek naar de toezichtlast bij de kleinere producenten laten zien dat bij deze bedrijven nauwelijks sprake is van toezichtlast, en dat er geen behoefte is aan een front office Chemie. Wel is er behoefte aan verbetering van de deskundigheid van de gemeentelijke toezichthouders inzake de Wet milieubeheer en aan informatie voor kleine chemiebedrijven over de wettelijke eisen waaraan men zich moet houden.

De differentiatie binnen het domein Chemie vraagt om een maatwerk aanpak. Veel verbeteracties gelden voor het hele domein, maar er zijn ook verschillen. De aanpak voor de 120 grote bedrijven is beschreven in het voorliggende document. Daarmee ligt de focus van dit domein in eerste instantie bij deze bedrijven. De aanpak voor resterende 30 bedrijven, en voor de kleine bedrijven, wordt niet verder uitgewerkt. Deze bedrijven zullen echter profiteren van de ervaringen en instrumenten die worden ontwikkeld binnen de doelgroep van de 120 grote bedrijven. Voor de kleine chemiebedrijven wordt wel gestart met het oppakken van de aanbevelingen uit de toezichtslastmeting. In een later stadium (2009) zal voor de kleine chemie en de resterende 30 bedrijven worden bepaald welke acties aanvullend noodzakelijk zijn om ook bij hen de toezichtslast te verminderen. Dat betekent onder meer dat dan ook de gemeentes een belangrijke partner binnen dit domein zullen worden.

Overigens zijn de ervaringen die worden opgedaan en de instrumenten

die binnen het domein van de grote chemiebedrijven worden ontwikkeld, breder toepasbaar. Niet alleen voor de kleine chemie, maar ook voor bedrijven binnen andere sectoren en domeinen.

Vernieuwing Toezicht Chemie is gericht op toezicht. Vergunningverlening, beleid en vermindering van regeldruk zijn geen onderwerp van onderzoek. Wél zal een aantal activiteiten aan deze onderwerpen raken en leiden tot aanbevelingen op dat vlak. Bovendien geldt onverkort dat beleid, vergunningverlening en toezicht communicerende vaten zijn. Wat in het kader van toezicht wordt geregeld moet zijn plaats krijgen in beleid en vergunningverlening. Als dat niet gebeurt dan zijn problemen onvermijdelijk. In een later stadium zal dan ook moeten worden overwogen of er geen verbreding van het domein (in ieder geval naar vergunningverlening) zal moeten plaatsvinden.

### 3.2 Toezichtslast zoals ervaren door de sector

Vernieuwing toezicht chemiedomein richt zich dus primair op die **120 grote bedrijven** die **basischemicaliën** en **intermediates** produceren. Nagenoeg alle bedrijven in deze groep zijn lid van de Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI).

Uit onderzoek naar de toezichtlast bij de grote chemiebedrijven (Toezichtlastmeting<sup>4</sup> domein Chemie, SIRA, juni 2007) bleek, dat deze bedrijven niet zo zeer vragen om minder toezicht, maar behoefte hebben aan kwalitatief beter toezicht.

Zo moet volgens de grote chemiebedrijven het toezicht verbeteren op de volgende punten:

- **focus (gericht op de hoofdzaken en grootste risico's),**
- **professionaliteit van de toezichthouder (zoals transparantie in optreden en adequate terugkoppeling),**

4. Het betreft hier de toezichtslast veroorzaakt door alle centrale en decentrale overheden, inclusief de belastingdienst.

- **informatiebevraging van de bedrijven (bijvoorbeeld geen dubbele bevraging)**
- **level playing field (landelijke uniformiteit),**
- **overheid met één gezicht (bijvoorbeeld geen tegenstrijdige eisen).**

Grote chemiebedrijven vinden het toezicht over het algemeen nuttig en zinvol, mits efficiënt en effectief uitgevoerd. Chemiebedrijven willen vooral kunnen leren van de verrichte controles. Zeker wanneer systeemtoezicht een bredere toepassing zal krijgen, verwachten bedrijven van de toezichthouder een kritische klankbordfunctie die hen 'scherp' houdt.

### 3.3 Aanpak toezichtslast door Vernieuwing Toezicht Chemie

De kwaliteitsverbetering van het toezicht die de grote chemiebedrijven vragen, vraagt om een veel bredere aanpak dan de vorming van een frontoffice alleen.

In plaats van het bouwen van een frontoffice in de traditionele betekenis (één centraal loket, met een strakke hiërarchische organisatiestructuur) wordt nu een breed scala van activiteiten in gang gezet, waarin inspecteurs van de rijksoverheid, provincies, brandweer en waterschappen<sup>5</sup> in verschillende thema's samenwerken aan die kwaliteitsverbetering. Deze activiteiten zijn vastgelegd in een programma.

De vermindering van de toezichtlast (de irritatie) voor bedrijven zal vooral via verbetering van de kwaliteit van het toezicht en de samenhang binnen het overheidsoptreden worden bereikt en niet zozeer door vermindering van het aantal controles. Bij de grote chemiebedrijven is het aantal controles niet het grote bezwaar. Wel zal bij de bedrijven die toe zijn aan systeemgericht toezicht, de controles anders (systeemgericht) en minder frequent kunnen plaatsvinden.

Van de bedrijven vraagt dit wel een open houding ten aanzien van samenwerking met de overheid en het delen van informatie uit bedrijfseigen managementsystemen.

#### Relatie met BRZO

Driekwart van de bedrijven die basischemicaliën produceren, vallen onder de BRZO-regelgeving vanwege de productie of opslag van gevaarlijke stoffen. Voor het toezicht op de BRZO-regelgeving is sinds 2004 een intensief verbetertraject ontwikkeld en geïmplementeerd. De eerste positieve resultaten beginnen zichtbaar te worden. De activiteiten in het kader van het programma vernieuwing toezicht chemiedomein hebben dan ook raakvlakken met het ingezette BRZO-traject. Er wordt naar gestreefd deze trajecten zo goed en zo snel mogelijk (2009) op elkaar te laten aansluiten.

## 4. Eindbeeld

### 4.1 Eindbeeld in algemene termen

Wat moet in hoofdlijnen aan het toezicht op de grote chemiebedrijven worden verbeterd?

Op basis van het rapport *Meting toezichtlasten in het domein Chemie* kunnen de volgende vijf probleemthema's onderscheiden worden:

#### 1. Focus van toezicht

- i. toezicht richt zich op hoofdzaken en op de grootste risico's
- ii. aansluiting bij interne managementsystemen van de bedrijven
- iii. heldere procedures voor afhandeling incidenten en meldingen (incl. afstemming met Openbaar Ministerie)

#### 2. Professionaliteit van toezichthouder

- i. adequate terugkoppeling van resultaten inspectie, t.b.v. leereffect voor bedrijf
- ii. deskundigheid inspecteur
- iii. transparantie over toezicht

#### 3. Informatievragen

- i. vragen naar onnodige details voorkomen
- ii. vragen naar relevante informatie
- iii. dubbelingen in vragen voorkomen (onder meer door coördinatie in toezicht)

#### 4. Level playing field

- i. landelijke uniformiteit in het toezicht

#### 5. Overheid met één gezicht

- i. zorgen voor eensluidend standpunt op bedrijfsniveau bij verschillende meningen toezichthouders
- ii. klachten- en meldingenprocedure

Als het programma vernieuwing toezicht chemiedomein slaagt, merken **bedrijven** dat er op een effectieve en efficiënte manier toezicht op hun activiteiten wordt gehouden. Enkele kenmerken hiervan zijn:

- Toezicht richt zich op hoofdzaken en op de grootste risico's.
- De toezichthouders zijn deskundige gesprekspartners voor het bedrijf. Zij hebben verstand van zaken, stellen zinnige vragen, kennen het bedrijf en de resultaten van het toezicht van andere toezichthouders. Ze treden hard op indien nodig, maar denken mee met het bedrijf als dat mogelijk is. Ze rapporteren op tijd en adequaat, zodat het leereffect van de controle voor het bedrijf optimaal is.
- Er komt een beperkt aantal mensen 'over de vloer', er zijn geen dubbelingen in het toezicht (men komt niet twee keer voor hetzelfde langs). Bij problemen met toezichthouders is er een duidelijk aanspreekpunt vanuit de overheid dat zorgt dat er knopen worden doorgehakt.
- De gegevens die aangeleverd moeten worden, sluiten in de (grote) bedrijven goed aan bij de eigen interne controle-systemen.
- Er is binnen de overheid een eenduidige procedure voor het omgaan met incidentmeldingen.
- Er is een centraal meldpunt voor klachten.
- Bij bedrijven die langere periode hebben laten zien te voldoen aan wet- en regelgeving wordt minder intensief toezicht gehouden dan bij andere bedrijven.

Maar ook **toezichthouders** merken een grotere effectiviteit en efficiency. Bijvoorbeeld in:

- per bedrijf wordt een digitaal dossier bijgehouden, inzichtelijk voor alle toezichthouders (en wellicht gedeeltelijk ook voor het bedrijf zelf). Op deze manier weten de toezichthouders wat de resultaten van eerdere controles zijn, zodat het toezicht beperkt en toegespitst kan worden.
- Uniforme kaders voor het toezicht voor alle grote chemiebedrijven.
- Coördinatie van toezichtactiviteiten, waardoor men van elkaar weet wie wanneer een bezoek brengt bij een groot chemiebedrijf, zodat waar nuttig controles afgestemd of gecombineerd kunnen worden.
- Overnemen van elkaars toezichtactiviteiten op momenten en in gevallen waarin dat doelmatig is.

Op de langere termijn zijn de gezamenlijke inspectiediensten in staat om nog meer trajecten aan elkaar te knopen, en zijn de taken en bevoegdheden ten aanzien van vergunningverlening, toezicht en handhaving op een slimme manier (her)verdeeld.

Voor de langere termijn (2015) fungeren de volgende streefbeelden als stip aan de horizon:

- de coördinatie ligt daar waar de lastendruk van het bevoegd gezag het hoogst is en het bevoegd gezag het dichtst bij de doelgroep staat (provinciaal niveau);
- zo min mogelijk toezichthouders per bedrijf;
- maatschappelijke doelen en majeure risico's als uitgangspunt voor het toezicht;
- omgevingsdiensten als front offices voor kleinchemie;
- verbreding van de samenwerking/afstemming naar vergunningverlening en handhaving;
- toezichthouders hebben één gedeeld informatiesysteem;
- uniformiteit in aanpak tussen verschillende regio's;
- inspectiediensten zijn in staat om op professionele wijze (compliance)-managementsystemen te beoordelen en op basis hiervan toezicht uit te oefenen.

#### 4.2 Het eindbeeld in zes hoofdsporen

Een manier om naar het eindbeeld te kijken is door uit te gaan van de te onderscheiden probleemthema's binnen het domein chemie, zoals die eerder in dit hoofdstuk zijn opgesomd. Een andere manier van benadering is de samenhang van de verschillende elementen van vernieuwing toezicht in beeld te brengen uitgaande van het perspectief van het bedrijf. Op deze manier kan dan een aantal hoofdsporen worden benoemd waarlangs Vernieuwing Toezicht kan worden gerealiseerd.

Uitgaande van figuur 1 zijn de volgende hoofdsporen (in geel weergegeven) van te onderscheiden:

1. **Eén coördinatiepunt overheidstoezicht per bedrijf**
2. **Selectief toezicht op basis van risicosturing**

3. **Systeemgericht toezicht**
4. **Professionele toezichthouders**
5. **Uniformiteit in aanpak**
6. **Koppeling van diverse vernieuwende ontwikkelingstrajecten**

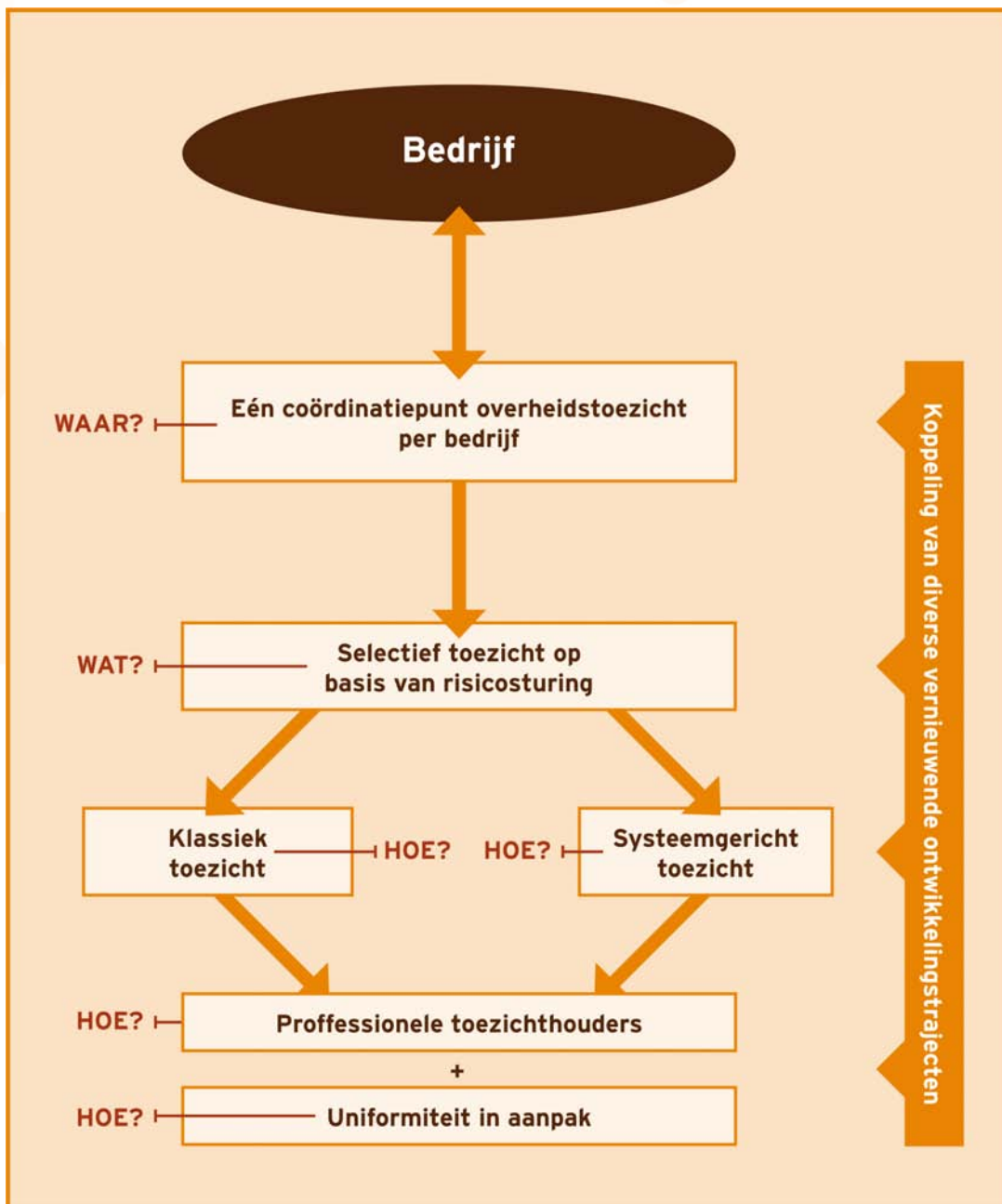
Voor elk hoofdspoor is een eindbeeld gedefinieerd dat moet worden gerealiseerd in de periode 2011-2015 en een tussendoel voor periode 2008-2011. Daar waar het eindbeeld geen verscherping aangeeft van het tussendoel, geldt dat het tussendoel tevens als het eindbeeld kan worden gezien. De aangegeven percentages van doelbereiking zijn een inschatting van de branche en betrokken toezichthouders binnen het domein chemie.

Een aantal onderwerpen binnen deze hoofdsporen is voor andere domeinen van Vernieuwing toezicht relevant. Dat is onder meer voor het Bureau Inspectieraad reden deze met prioriteit aandacht te geven. Voorbeelden zijn risicoanalyses, systeemtoezicht en deskundigheidsbevordering. Op al deze onderwerpen wordt nauw samengewerkt met het Bureau inspectieraad.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat verschillende elementen van vernieuwing toezicht gevolgen zullen hebben voor de inhoud van de afgegeven vergunningen (met name de elementen 2 en 3). Hoewel niet nader in de tekst genoemd, zal afstemming tussen de toezichtsvorm en de vergunning moeten plaatsvinden gedurende het totale proces van vernieuwing.

In figuur 1 worden de zes hoofdsporen nader uitgewerkt en voorzien van, voor de doelgroep en de inspectiediensten merkbare, kwantitatieve en kwalitatieve

eindbeelden. Deze sluiten voor 2011 aan op ontwikkelingsfase van het domein Chemie.



Figuur 1: hoofdsporen van vernieuwing toezicht

#### 4.2.1 Eén coördinatiepunt overheidstoezicht per bedrijf

Dit spoor geeft invulling aan de volgende wensen vanuit het bedrijfsleven en overheid:

- Overheid met één gezicht;
- Informatiebevraging aan het bedrijf gebeurt gecoördineerd (voorkomt dubbelingen; kennis over het bedrijf wordt gedeeld).

##### Uitgangspunt:

Elk bedrijf heeft in principe recht op één primair aanspreekpunt voor het toezicht<sup>6</sup>. Dit aanspreekpunt fungeert als coördinatiepunt vanuit de overheid voor ieder groot chemiebedrijf. Wat mag een bedrijf van een dergelijk coördinatiepunt verwachten?

- Het in samenspraak met diensten opstellen van de programmering op basis van – op termijn gezamenlijke – risicoanalyses.
- Het zorgen voor een gezamenlijk gedragen inspectieprogramma en toezichtplan en de communicatie daarvan richting het bedrijf (welke toezichthouder komt wanneer en waarom?).
- De aansturing van de inspectie teams.
- Monitoring en rapportage van voortgang van de geplande inspecties.
- Beheer van de bij het bedrijf – in afstemming met alle diensten – opgevraagde en verkregen informatie in de gemeenschappelijke inspectiedatabase (GIR)
- Evalueren van de werkwijze en doen van voorstellen voor verbetering van het toezicht
- Het leveren van informatie aan het bedrijf
- Het aanspreekbaar zijn voor het oppakken van signalen en problemen tussen bedrijf en toezichthouders.
- Waar mogelijk het afstemmen en samenwerken met andere inspectiearrangementen zoals BRZO en WABO.
- Uitvoering toezicht in lijn met de landelijke kaders voor vernieuwing toezicht.
- Op termijn ook voor het entameren en communiceren van beleidslijnen voor systeemtoezicht.

6. Dit betekent niet dat ieder bedrijf een ander aanspreekpunt heeft binnen de overheid. Verschillende bedrijven (bijvoorbeeld binnen één provincie, regio of categorie) kunnen hetzelfde aanspreekpunt hebben.

- Op langere termijn ook verantwoordelijk voor de afstemming bij vergunningverlening en bij handhaving.

In eerste instantie is door het projectteam Vernieuwing Toezicht Chemie in 2008 aan iedere provincie gevraagd om voor de grote chemiebedrijven onder haar bevoegd gezag een coördinatiepunt aan te wijzen. Afhankelijk van het aantal bedrijven in een provincie of de complexiteit in de bedrijfsprocessen is het mogelijk dat de coördinatie per regio op verschillende wijze geregeld wordt. Om hierin een zekere uniformiteit aan te brengen zijn minimumcriteria afgesproken.

##### Tussendoel 2008-2011:

- Voor alle bedrijven is duidelijk welke coördinatiepunt aanspreekbaar is voor de afstemming van het toezicht.
- Alle (voorlopig 9) betrokken toezichthouders stemmen al hun preventief toezicht op de chemiebedrijven af met het coördinatiepunt in de regio.

##### Eindbeeld 2011-2015:

- Alle 22 toezichthouders informeren het coördinatiepunt van hun geplande preventieve toezichtacties.

##### Instrumenten:

- Gezamenlijk jaarplan
- Gezamenlijk toezichtplan per bedrijf
- Gemeenschappelijk werkkader (beschikbaar)
- Best practices pilots (beschikbaar)
- ICT tools (deels beschikbaar: digitaal dossier, gemeenschappelijke inspectieruimte)
- Uitvoering nieuwe pilots
- Klanttevredenheidsonderzoeken

#### 4.2.2 Selectief toezicht op basis van risicosturing

Dit spoor geeft invulling aan de volgende wensen vanuit het bedrijfsleven en overheid:

- Transparantie ten aanzien van het toezicht (o.m. focus, doel, aard en frequentie);
- Focus op majeure en maatschappelijk belangrijk geachte effecten (maatschappelijke doelen).

##### Uitgangspunt:

Risicoanalyses op bedrijfsniveau bieden inzicht in de belangrijkste risico's bij een bedrijf en zijn daarmee bepalend voor een selectieve aanpak van het toezicht. De uitkomsten van de risicoanalyses geven aan op welke prioritaire onderwerpen het toezicht zich zal richten<sup>7</sup> en zijn bepalend voor de vorm waarin het toezicht zal plaatsvinden. De diepgang waarmee en de frequentie waarin de bedrijven worden bezocht wordt vastgesteld op basis van *inherent risico's* (bijvoorbeeld ligging bij een natuurgebied, gebruik van specifieke chemicaliën) en de mate van *naleving door het bedrijf*. Ook de aanwezigheid van een werkend *compliance systeem* kan dit beïnvloeden. Iedere dienst kan de eigen ervaring met het bedrijf erin verwerken, en als zodanig tot een indeling van de doelgroep in categorieën (voorloper, middenmoter, achterblijver) danwel een ranking maken van de bedrijven.

De resultaten van de risicoanalyse worden met het betreffende bedrijf besproken. Inzicht in de risicofactoren zoals deze door de toezichthouders worden gezien, biedt het bedrijf (de branche) handvaten om de risico's – en daarmee tevens de bijbehorende toezichtlast – te verminderen (bonus/malusregeling: goed presterende bedrijven worden beloond door minder/ ander toezicht).

In eerste instantie worden alle door de individuele diensten geanalyseerde prioritaire inspectieonderwerpen in een toezichtplan opgenomen. In een volgend stadium – wanneer een beter gemeenschappelijk beeld is ontstaan van de risicofactoren bij een bedrijf – kan toegewerkt worden naar minder of gericht toezicht, signaaltoezicht, overdracht van taken, en mogelijk zelfs tot een gezamenlijke risicoanalyse gericht op bredere maatschappelijke

thema's (zoals bijvoorbeeld op 'leefomgeving' in plaats van alleen milieu).

#### Tussendoel 2008-2011:

- Er is een methodiek beschikbaar voor het uitvoeren van risicoanalyses.
- Alle toezichthouders zijn bekend met de beschikbare methodieken voor risicoanalyses.
- Voor 50% van de bedrijven is een risicoanalyse op bedrijfsniveau gemaakt, welke vertaald is in een selectief toezichtplan. Dit plan geeft onder andere de frequentie en de diepgang aan van het voorgenomen toezicht.

#### Eindbeeld 2011-2015:

- Er is een gemeenschappelijke methodiek in gebruik voor risicoanalyse op bedrijfsniveau. Deze wordt bij elk bedrijf toegepast door de gezamenlijke toezichthouders.
- Voor alle bedrijven bestaat een risicoanalyse op bedrijfsniveau, welke vertaald is in een toezichtplan.

#### Instrumenten:

- Overzicht van relevante risicoanalyse methodieken (beschikbaar)
- Handreiking risicoanalyse op bedrijfsniveau: Om de toezichthouders een handvat te geven om samen met het bedrijf snel inzicht te bieden in de belangrijkste risico's bij een bedrijf zal een handreiking risicoanalyse op bedrijfsniveau worden opgesteld. Met behulp van zo'n handreiking zal ook het gezamenlijk beeld over zo'n bedrijf makkelijker en op eenduidiger wijze tot stand kunnen komen. Op basis van zo'n risicoanalyse en gezamenlijk beeld op bedrijfsniveau kan vervolgens beter de focus van het toezicht op de belangrijkste aspecten plaatsvinden.
- Uitwisseling informatie en beelden op bedrijfsniveau.
- Gezamenlijk toezichtplan op brancheniveau: geïntegreerde aanpak van de toezichtactiviteiten van de betrokken toezichthouders.
- Gemeenschappelijk toezichtplan per bedrijf: hierin ligt de weerslag van de individuele c.q. gemeenschappelijke risicoanalyse(s).

#### 4.2.3 Systeemgericht toezicht

Dit spoor geeft invulling aan de volgende wensen vanuit het bedrijfsleven en overheid:

7. Niet al het toezicht hoeft echter te zijn toegespitst op risicoanalyses. Zo kan het zijn dat voor het monitoren van realiseren van bijvoorbeeld de rijksdoelen het noodzakelijk is themagerichte of verkennende toezichtacties uit te voeren.

- Benutting van eigen managementsystemen van het bedrijf;
- Focus van toezicht (selectiever);
- Informatiebevraging.

#### Uitgangspunt:

Uitgangspunt bij systeemtoezicht is dat de uitvoering van het toezicht primair gericht is op de werking van systemen en processen, waarbij de feitelijke inhoud, dus het product of het resultaat, niet langer het belangrijkste object van de controle is.

Dit toezicht is meer gebaseerd op vertrouwen<sup>8</sup>. Naarmate er meer vertrouwen is, worden de mogelijkheden voor systeemtoezicht beter. Het bij het toezicht gebruik maken van compliance management systemen<sup>9</sup> beoogt de primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van de milieu-regelgeving nadrukkelijk bij het betrokken bedrijf te laten. Bij een dergelijke benadering worden de randvoorwaarden gecreëerd die het mogelijk maken dat het toezicht op de naleving een ander karakter krijgt. Het bevoegd gezag kan minder aandacht te schenken aan de naleving van concrete vergunningvoorschriften en ziet er met name op toe, dat het compliance management bij het betrokken bedrijf goed functioneert (en laat dus veel over aan het interne toezicht, zelfcontrole en lerend vermogen door het bedrijf). Het gaat niet alleen om *minder* toezicht (op naleving van vergunningvoorschriften), maar vooral om *ander* toezicht. Het is gewenst, dat het bevoegd gezag een *toezichtplan* maakt, waarin de wijze van het uitoefenen van toezicht wordt omschreven: wat, hoe, met welke frequentie en met welke diepgang. Daarbij moet ook worden aangegeven of en zo ja op welke wijze het systeemtoezicht steekproefsgewijs wordt aangevuld met toezicht op

8. Getracht zal worden op enig moment het begrip "vertrouwen" te concretiseren. Eind 2008 wordt een workshop georganiseerd waarbij dit één van de bespreekpunten zal zijn.

9. Een intern beheersingssysteem dat een organisatie onder eigen verantwoordelijkheid opzet ter voorkoming van onrechtmatig handelen binnen die organisatie.

naleving van vergunningvoorschriften, om te voorkomen dat het toezicht zich uitsluitend zou richten op een papieren werkelijkheid. Tevens is het van belang, dat het systeemtoezicht verankerd wordt in het *handhavingsbeleid* van het bevoegde gezag. Hier kan beschreven worden hoe, wanneer, met welk soort bedrijven, onder welke voorwaarden etc. overgegaan kan worden op systeemgericht toezicht.

Hoewel de investering – van zowel bedrijf als bevoegd gezag – in een dergelijke vorm van toezicht aanzienlijk is, wegen de merkbare voordelen voor bedrijven en overheden daar naar verwachting tegen op: het verbetert de mogelijkheid om 'in control' te zijn bij haar eigen bedrijfsprocessen, zodat er minder vaak onplezierige verrassingen plaatsvinden door ongewone voorvallen, incidenten en onverwachte eisen van toezichthouders. Het bedrijf heeft meer vrijheid om zelf oplossingen te zoeken die bij de eigen bedrijfsfilosofie passen. De toezichthouder krijgt meer zicht op hoe de naleving van de regelgeving door het bedrijf wordt geborgd. Het systeemgericht toezicht levert op termijn hogere kwaliteit van naleving op dan de optelsom van vele outputgerichte controles en handhavingacties. In combinatie met uitgebreide risicoanalyses kan zelfs het systeemtoezicht zeer gericht of selectief plaatsvinden. Met een systeemgerichte benadering kan ook vorm gegeven worden aan integraal toezicht. Verschillende toezichthoudende instanties kunnen worden betrokken bij het invulling geven aan systeemtoezicht. Dit leidt tot onderlinge kennisuitwisseling en meer onderling vertrouwen, zowel tussen de overheden als tussen de overheid en bedrijf.

Een aandachtspunt is dat deze vorm van toezicht ook anders gekwalificeerde toezichthouders vereist, o.a. voor wat betreft auditvaardigheden en systeemgericht denken.

Een tweede aandachtspunt is de afstemming tussen deze toezichtsvorm

en het mogelijk optreden van het Openbaar Ministerie in het kader van de strafrechtelijke handhaving. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat hierover met het Openbaar Ministerie goede afspraken worden gemaakt.

#### Tussendoel 2008-2011:

- Bij 20% van de bedrijven met een milieuzorgsysteem is – met behulp van de handreiking – in beeld gebracht op welk niveau hun compliance management systeem werkt, en zijn tussen bedrijf en bevoegd gezag intenties uitgesproken om gebruik te maken van de mogelijkheden voor systeemtoezicht.
- Voor 10% van de bedrijven met een zorgsysteem is in beeld gebracht op welk niveau het compliance management systeem werkt, en zijn concrete afspraken met het bevoegd gezag gemaakt over systeemtoezicht (meerdere taakvelden).
- Er zijn minimaal 3 pilots gestart voor de verbreding van systeemtoezicht op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en water.
- Met het Openbaar Ministerie/Functioneel Parket zijn landelijk afspraken geconcretiseerd over afstemming van bestuurlijk en strafrechtelijke handhaving in het kader van systeemtoezicht.

#### Eindbeeld 2011-2015:

- Bij 30% van de bedrijven die te kennen hebben gegeven systeemtoezicht te willen ondergaan wordt dit gerealiseerd.
- Bij alle bevoegde gezagen die gebruik (willen) maken van systeemtoezicht zijn de uitgangspunten daarvoor verankerd in het handhavingsbeleid en de individuele toezichtplannen per bedrijf.
- Overheden houden bij de uitvoering van toezicht rekening met keuzes die andere overheden in het kader van systeemtoezicht hebben gemaakt.
- Bij 10% van de bedrijven is de vergunning (doelvoorschriften) in lijn gebracht met de risicoanalyse voor het bedrijf en het voorgenomen systeemtoezicht<sup>10</sup>.

#### Instrumenten:

- **FAQ Juridische aspecten: antwoord op veelgestelde vragen (deels beschikbaar)**
- **Handreiking systeemgericht toezicht (benutting managementsystemen):**

10. Alhoewel dit domein zich nog niet richt op de vergunningverlening wordt het wel absoluut noodzakelijk geacht dat de vergunningverlening wordt afgestemd op de wijze van toezicht; in dit geval systeem toezicht. Vandaar dat deze doelstelling is opgenomen.

handreiking voor de toezichthouders, op welke wijze het toezicht aangepast kan worden (minder toezicht, ander toezicht), afhankelijk van het managementsysteem.

- **Checklist compliance management (beschikbaar):** in hoeverre is een bedrijf in staat zelfcontrolerend te zijn.
- **Self assessment tool compliance management (beschikbaar):** idem.
- **Beleidskaders systeemtoezicht.**
- **Certificering van managementsystemen.**
- **Samenwerking met semi-overheden, m.n. PBO's (bedrijfschappen en productschappen).**

#### 4.2.4 Professionele toezichthouders

Dit spoor geeft invulling aan de volgende wensen vanuit het bedrijfsleven en overheid:

- **Verhogen kennis en vaardigheden toezichthouder;**
- **Andere houding van toezichthouder bij inspecties (o.m. meedenken en (selectieve) focus op belangrijke risico's).**

#### Uitgangspunt:

De inspecteurs zijn deskundig en hebben oog voor de bedrijfsprocessen. Daarvoor is een adequaat niveau van kennis en vaardigheden nodig t.a.v. het werkveld noodzakelijk – waaronder regelgeving en uitvoeringspraktijk milieu, arbo, water, toxicologie -, afgestemd op de processen waarop wordt toegezien (bijvoorbeeld: eenvoudige watermonstername enerzijds versus complexe BRZO-controle anderzijds). Inspecteurs maken duidelijk welke regels voor het bedrijf gelden, hoe die in elkaar zitten en hoe je ermee moet omgaan. Het geven van nalevingshulp (compliance assistance) is een belangrijk instrument om naleving te bevorderen. Voor inspecteurs die systeemgericht toezicht uitvoeren, zullen ook auditvaardigheden tot het pakket behoren.

EDP (electronic data processing) kan daarnaast gezien worden als een nieuwe manier om toezicht uit te voeren. Bij EDP worden door het bedrijf beschikbare gegevens gedownload en geanalyseerd ten behoeve van toezicht. Binnen toezicht zal naar alle waarschijnlijkheid onder meer om die

reden een stijgende behoefte gaan bestaan aan informatieanalisten.

Inspecteurs vertrouwen erop dat de bedrijven zich aan de regels willen houden. Er zal een verandering in attitude/cultuur moeten plaatsvinden. Dit stelt eisen aan het empathisch vermogen (richting bedrijven en klagende burgers) van toezichthouders; het vraagt goede communicatieve vaardigheden en omgevingsbewustzijn.

Behalve vertrouwen in het bedrijf, zal de inspecteur ook meer vertrouwen in de collega toezichthouder moeten krijgen. Dit is nodig voor het verrichten van signaaltoezicht voor elkaar, en voor het op termijn overdragen van werkzaamheden aan elkaar.

Inspecteurs zijn duidelijk over hun taak en over de inspectieresultaten (zie ook onder a: Selectief toezicht). Bedrijven willen graag leren van toezichtacties. Een heldere programmering, en – aan het einde van de toezichtactie – een heldere en snelle terugkoppeling van resultaten is van belang.

Ook extern ingehuurde bureaus bij het toezicht voldoen aan dezelfde eisen als die aan de eigen medewerkers worden gesteld<sup>11</sup>.

Verhoging kennis en vaardigheden een zaak van lange adem is en heeft continue aandacht nodig. Borging en continuïteit.

#### Tussendoel 2008-2011:

- **Minstens 10% van de inspecteurs binnen het chemiedomein hebben een training Modern Toezichthouden gevolgd, en passen de principes zo veel mogelijk toe in hun werk.**
- **Minstens 15% van de bezochte bedrijven ziet een concrete verbetering in de professionaliteit van de toezichthouder.**

#### Eindbeeld 2011-2015:

- **Alle inspecteurs binnen het chemiedomein voldoen aan de nieuwe maatlat professionele toezichthouder.**

- **Minimaal 60% van de bezochte bedrijven geef aan dat de professionaliteit van de toezichthouder is verbeterd.**
- **Alle betrokken inspectiediensten hebben hun beoordelingscriteria voor medewerkers zodanig aangepast, dat niet meer wordt afgerekend op het aantal controles, maar op de kwaliteit en de impact van de controles.**

#### Instrumenten:

- **Maatlat deskundigheid toezichthouders/diensten (deels beschikbaar, BRZO).**
- **Vaardigheden Modern Toezicht (deels beschikbaar, BRZO).**
- **Leerlijn systeemtoezicht, auditvaardigheden.**
- **Opleidingenprogramma VT.**
- **Cultuurprogramma VT (samenwerking, denken vanuit bedrijf, denken vanuit systeem, denken vanuit risico's, etc).**
- **BRZO opleiding (beschikbaar) en Inspectie Academie.**
- **Pools van deskundigen.**
- **Gemeenschappelijke werkkader voor toezichthouders.**

#### 4.2.5 Uniformiteit in aanpak (maatwerk onder heldere voorwaarden)

Dit spoor geeft invulling aan de volgende wensen vanuit het bedrijfsleven en overheid:

- **level playing field: bedrijven worden door de verschillende overheden op een vergelijkbare manier behandeld.**

#### Uitgangspunt:

Voor bedrijven – met name voor bedrijven met een vestiging in verschillende regio's – is het van belang dat ze met een vergelijkbare aanpak geconfronteerd worden. Rechtsongelijkheid moet voorkomen worden.

Om niettemin tot een zekere mate van maatwerk en flexibiliteit te komen, is ervoor gekozen om een set van randvoorwaarden bij de samenwerking tussen de toezichthoudende diensten bij het chemiedomein vorm te geven. Het betreft een minimumpakket aan werkafspraken, om goed samen te kunnen werken als toezichthouders.

11. Op dit moment staat nog ter discussie of toezicht kan worden uitgevoerd door externe bureaus. De Inspectieraad wordt gevraagd hierover een uitspraak te doen.

Naarmate intensiever zal worden samengewerkt, kan deze set van afspraken nader ingevuld of uitgebreid worden, uiteindelijk leidend tot een gemeenschappelijk, uniform werkkader.

**Tussendoel 2008-2011:**

Alle coördinatiepunten hebben hun afstemming van het toezicht op vergelijkbare wijze georganiseerd, en zodanig dat in elk geval voldaan wordt aan de minimumeisen die geformuleerd zijn voor het werkkader.

Per provincie is er een contactpersoon, zijnde de account voor vernieuwing toezicht chemie (én afval). Deze accounts hebben onder meer tot taak de landelijke uniformiteit in optreden te bewaken.

**Eindbeeld 2011-2015:**

Level playing field is op Nederlandse schaal gerealiseerd, met name gericht op provincies onderling en Rijksinspecties.

**Instrumenten:**

- **Digitaal dossier: digitale werkruimte met toezichtinformatie bedrijf.**
- **Gezamenlijk werkkader voor toezicht-houders.**
- **Adequate en tijdige terugkoppeling door toezichthouders naar het bedrijf over de resultaten van het toezicht.**
- **Periodieke evaluatie van de afstemming tussen de verschillende coördinatiepunten en provinciale accounts.**
- **Eenduidige procedure afhandeling meldingen ongewone voorvallen/incidenten.**

**4.2.6 Koppeling van diverse toezicht-ontwikkelingstrajecten**

Dit spoor geeft invulling aan de volgende wensen vanuit het bedrijfsleven en overheid:

- **Overheid met één gezicht**

**Uitgangspunt:**

Er zijn in de omgeving van het domein chemie tal van ontwikkelingen gaande die het toezicht op de sector (en de verdeling van bevoegdheden) raken.

Hieraan mogen we bij het formuleren van het eindbeeld niet voorbij gaan.

De principes van Vernieuwing Toezicht (inclusief de frontoffice gedachte) dient in lijn gebracht te worden met andere ontwikkelingen in het toezichtveld<sup>12</sup>. De hoofdlijn uit vele van deze trajecten lijkt vooralsnog dat taken en bevoegdheden eenduidige verdeeld en belegd dienen te worden, en wel zoveel mogelijk gebundeld op regionaal niveau (provincies, gemeenten). De benodigde kwaliteitsverbetering wordt geregistreerd door de provincies, mogelijk met behulp van een ontwikkeling in de richting van regionale omgevingsdiensten. Tevens wordt hierbij een informatiearrangement opgesteld zodat monitoringinformatie kan worden vastgelegd. Voor een aantal specifieke, complexe thema's en/of domeinen blijven de expertise en bevoegdheden bij rijkstoezichthouders. Het strafrecht kan zich toeleveren op (middel)zware (milieu)criminaliteit.

**Vergaande afstemming en samenwerking**

Met het oog op deze ontwikkeling is de komende tijd intensivering van de samenwerking tussen rijksdiensten onderling, en tussen rijksdiensten en regionale en internationale toezicht-houders van groot belang. Deels krijgt dit haar vorm in VT Chemie in de provincies. Het is zaak om deze samenwerkingsverbanden en eventueel de overdracht van taken 'no regret' op te zetten. Op korte termijn kan daarbij gedacht worden aan samensmelten

12.

- Oosting: taken en bevoegdheden ten aanzien van (interbestuurlijk) toezicht moeten eenduidig aan 1 bestuurslaag worden toegewezen.
- Ladders: er kunnen meer taken gedecentraliseerd worden op provincieniveau.
- D'Hondt: het twee bestuurslagen principe kan vaker worden toegepast (IBT, gemeenten)
- Mans: omgevingsdiensten en centralisatie specialistische taken.
- WABO: één loket voor integrale vergunningverlening en handhaving.
- BRZO: afgestemde veiligheidsinspecties, risicoanalyses.

met BRZO (2009), opnemen van toezicht op WABO elementen, uitbreiden van de samenwerking naar vergunningverlening en handhaving, de uitbreiding naar ketensamenwerking (LOM) en de koppeling van gerelateerde domeinen aan elkaar.

#### **4.3 Het eindbeeld vertaald naar vermindering toezichtslast**

De toezichtslast bij bedrijven kan worden verdeeld in een kwalitatieve beleving (de “ervaren” toezichtslast) en een kwantitatieve beleving (tijd, geld, frequentie van toezicht). Het kabinet heeft uitgesproken tot een toezichtslastvermindering van 25% te willen komen. Door het toepassen van risicoanalyses, systeemtoezicht, het introduceren van coördinatiepunten, ICT etc. kan de kwantitatieve toezichts-

last bij bedrijven worden verminderd. In termen van tussendoel en eindbeeld is de inschatting dat voor 2011 als tussendoel een vermindering van 10% kan worden gerealiseerd en dat het eindbeeld in 2015 zal uitkomen op 15%. De kwalitatieve toezichtslast zal in die periode ook een aanzienlijke vermindering moeten kennen. Deze vorm van toezichtslast laat zich echter moeilijk in percentages uitdrukken. Derhalve zal in 2011 en in 2015 een herhaling plaatsvinden van de al eerder uitgevoerde toezichtlastmeting om de daadwerkelijk effecten van Vernieuwing toezicht in dit domein inzichtelijk te maken. Naar verwachting zal in 2015 de totale toezichtslast zeker met 25% (zo niet meer) zijn verminderd.

## 5. Op welke punten de grootste veranderingen ?

Om het gewenste eindbeeld te bereiken zal er van de kant van de overheid nog een flinke inspanning moeten worden geleverd. Binnen de overheid zullen veranderingen moeten plaatsvinden en ook de relatie tussen overheden onderling zal moeten veranderen. De grootste veranderingen zullen moeten worden gerealiseerd op de volgende punten.

### Samenwerking en afstemming bij toezicht

Het eindbeeld schetst dat een beperkt aantal toezichthouders de bedrijven zullen bezoeken en dat er één aanspreekpunt is voor de bedrijven. Dat betekent dat de coördinatielast van het toezicht bij de overheid zal toenemen en dat de bereidheid tot samenwerking en afstemming aanwezig moet zijn. Praktisch gezien komt het er op neer dat in de meest ideale situatie gezamenlijke jaarplannen moeten worden opgesteld en dat daarmee de autonomie van iedere individuele overheidsorganisatie zal afnemen. Dat vergt bij de meeste overheden een andere manier van prioriteren en plannen. Van themagericht prioriteren naar bedrijfsgericht prioriteren, van individueel prioriteren en plannen naar gezamenlijk prioriteren en plannen. Alleen al de fysieke organisatie hiervan zal de nodige praktische problemen met zich meebrengen.

Ook taakoverdracht en uniform optreden vergen van overheidsinstanties de bereidheid om concessies te doen aan de eigen autonomie.

Hierbij mag niet worden uitgesloten dat de organisatie van het toezicht beter anders kan worden ingericht, bijvoorbeeld door het oprichten van omgevingsdiensten die de handhavingstaken voor de verschillende overheden uitvoeren. Samenwerking, afstemming, taakoverdracht en uniform werken zullen dan meer geborgd zijn

dan nu het geval is. Daarnaast kunnen hoog gespecialiseerde toezichtstaken bovenprovinciaal of op landelijk niveau worden uitgevoerd.

### Bevorderen van deskundigheid

Wil een toezichthouder een deskundig gesprekspartner zijn voor een bedrijf dan zal in veel gevallen geïnvesteerd moeten worden in de vorming en opleiding van de toezichthouder. Dat betekent een investering door de overheid. Niet alleen gaat het hier om het voorzien in vorming en opleiding, maar ook in kiezen van een geschikte toezichthouder voor een bepaald bedrijf. Naast het bevorderen van de technisch/inhoudelijke deskundigheid, vraagt het uitvoeren van systeemtoezicht nog om andere competenties, zoals bijvoorbeeld kennis van organisaties en een hoge mate van organisatiesensitiviteit. Dat zijn competenties die bij huidige toezichthouders niet altijd evident zijn. Ook hier zullen keuzes moeten worden gemaakt.

Samengevat komt het er op neer dat het bevorderen van de deskundigheid van toezichthouders niet alleen een kwestie is van vorming en opleiding, maar vooral ook van medewerkers met de juiste competentie voor het juiste werk inzetten. Dat betekent dat iedere organisatie kritisch zal moeten kijken naar het potentieel van medewerkers, daar waar nodig tekorten moeten worden aangevuld en reallocatie van medewerkers moet plaatsvinden.

Voor wat betreft deskundigheid realiseert de overheid zich steeds meer dat voor het controleren van specifieke bedrijven deskundigheid “gedeeld” moet worden. Ook hier kunnen de door de commissie Mans voorgestelde omgevingsdiensten en centralisatie van gespecialiseerde taken uitkomst bieden.

#### Cultuur: de weg naar het vertrouwen van bedrijven

Inspecteurs beginnen vanuit het vertrouwen dat bedrijven zich aan de regels houden. Dat lijkt eenvoudig, maar in de praktijk betekent dat een voor een deel van de toezichthouders een ander uitgangspunt in denken. Vorming en opleiding kunnen hier deels in voorzien, maar nog belangrijker is dat de totale organisatie dit uitgangspunt koestert. Een punt van cultuur.

#### ICT

ICT-voorzieningen zullen binnen het toezicht een cruciale rol gaan spelen. Van medewerkers zal steeds vaker gevraagd worden om gebruik te maken van ICT-voorzieningen; systemen consequent raadplegen en vullen met gegevens die correct en up to date zijn. Zijn medewerkers werkzaam in een organisatie die tot nu toe slecht beperkt gebruik heeft gemaakt van ICT-voorzieningen, dan kan dit een punt van aandacht zijn. Medewerkers ervaren regelmatig het vullen van systemen als een (administratieve) last en niet als iets waar men voordeel van kan hebben.

## 6. Het programma vernieuwing toezicht

Om invulling te geven aan het concretiseren van doelen die per hoofdspoor zijn geformuleerd, zijn voor 2009 een aantal projecten gedefinieerd. Deze projecten zijn schematisch weergegeven in onderstaande tabel waarbij koppeling plaatsvindt met zowel de probleemthema's uit hoofdstuk 4.1 als de zes hoofdsporen uit hoofdstuk 4.2. Deze projecten zijn:

- **Coördinatie toezicht bij grote bedrijven**
- **Branchegerichte aanpak**
- **Systeemgericht toezicht**
- **Selectief toezicht op basis van risicosturing**

- **Bevorderen van deskundigheid en professionaliteit**
- **Digitalisering**
- **Communicatie**

Als spin-off van het het project "Coördinatie toezicht bij grote bedrijven" is het project "Melding ongewone voorvallen" van start gegaan.

Voor elk van deze projecten is een apart projectplan opgesteld, waarin deelprojecten en specifieke activiteiten vermeld zijn.

	Programma	Hoofd Spoor	Focus van toezicht (selectiever)	Professionaliteit toezichthouder	Zinvolle en eenmalige Informatiebevraging	Level Playing Field	Overheid met één gezicht
1	Coördinatie toezicht bij grote bedrijven	1			•		•
2	Branchegerichte aanpak	5	•		•	•	•
3	Systeemgericht toezicht	3	•		•		
4	Selectief toezicht op basis van risicosturing	2	•		•	•	
5	Bevorderen van deskundigheid en professionaliteit	4,3	•	•			
6	Digitalisering	1,2,3,4,5,6		•	•		•
7	Communicatie	1,2,3,4,5,6					•

De twee laatstgenoemde projecten, digitalisering en communicatie zijn zeer nauw verbonden met de vijf andere, thematische, projectplannen binnen het programma Vernieuwing Toezicht. Deze twee projecten zullen voorname-lijk voorzien in de ondersteuning en het faciliteren van het breder uitzetten van de boodschap en de ontwikkelde instrumenten binnen het programma Vernieuwing Toezicht.

In het projectplan digitalisering gaat het om ICT-voorzieningen die noodzakelijk

zijn om de samenwerking tussen de handhavingpartners in het kader van Vernieuwing Toezicht te faciliteren. Specifiek voor de domeinen Afval en Chemie wordt gestreeft naar een landelijk opschaling van de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Alle provincies waar afgestemd toezicht plaatsvindt bij grote chemie- en afvalbedrijven worden hierbij ondersteund door GIR.

Het doel van het project Communicatie is het optimaal inzetten van communi-

catie (middelen, methoden, strategie, etc.) ter ondersteuning van de doelstellingen van de onder meer de domeinen afval en chemie, zowel in de zin van informatievoorziening als in de zin van het creëren van een breed draagvlak voor implementatie van de in de domeinen ontwikkelde instrumenten/methoden.

## 7. Kritische succesfactoren

Een groot aantal acties wordt ondernomen om inhoud te geven aan de vernieuwing van het toezicht binnen het domein Chemie. Toch maakt dit niet dat succes is verzekerd. Er is een aantal kritische factoren te benoemen die het succes in de weg kunnen staan.

### Capaciteit voor de uitvoering van Vernieuwing Toezicht

De eindbeelden en streefdoelen die voor het chemiedomein zijn geformuleerd zijn ambitieus. Het zal ongetwijfeld de nodige capaciteit vergen om alle activiteiten uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de realisatie van het eindbeeld. Op dit moment wordt nog gewerkt aan het verder in kaart brengen van de noodzakelijke activiteiten, de daaraan verbonden tijdsplanning en de benodigde capaciteit. Geschat wordt dat een inzet van het projectteam van 4 fte minimaal nodig is. Dit is los van de inzet voor de implementatie van Vernieuwing Toezicht Chemie binnen de verschillende diensten. Kan de capaciteit niet vrijgemaakt worden dan heeft dit consequenties voor de realisatie van het programma.

### Tijdtraject

Het traject van Vernieuwing Toezicht is een traject dat de nodige tijd vergt. Niet alleen vanwege de activiteiten die uitgevoerd moeten worden en de implementatie van Vernieuwing toezicht, maar ook vanwege de cultuuromslag die binnen de verschillende organisaties zal moeten worden gemaakt. Belangrijk is dat gedurende het traject de motivatie van betrokken hoog blijft. Dit kan gebeuren door Vernieuwing Toezicht politiek/ bestuurlijk blijvend aandacht te geven en ook binnen de verschillende diensten de importantie ervan te blijven benadrukken door het beschikbaar stellen van voldoende mensen en middelen en managementaandacht.

### Implementatie bij provincies, rijk, waterschappen en gemeenten

Alhoewel de VROM-Inspectie trekker is van Vernieuwing Toezicht chemiedomein, is de provincie het meest belangrijke bevoegd gezag. Het succes van Vernieuwing Toezicht chemie staat of valt met de implementatie ervan binnen en door de provincies. De invloed die het rijk hierop kan uitoefenen is beperkt. De provincies genieten immers tot op zekere hoogte een bestuurlijke autonomie. Inmiddels is voor het chemie- en het afvaldomein een intentieverklaring voorbereid die door de diverse partijen ondertekend zal worden; hiermee wordt de wil uitgesproken om de vernieuwing van het toezicht te implementeren. Van de kant van de provincies wordt een (vrijgestelde) medewerker toegevoegd aan het projectteam Vernieuwing Toezicht chemie en afval.

Voor van de borging van de implementatie van de resultaten van Vernieuwing Toezicht binnen de provincies, is inmiddels een organisatiestructuur afgesproken. Dit strookt met de wil van de provincies om de kwaliteit van de uitvoering en de borging ervan te verbeteren.

Ook binnen de verschillende rijksdiensten, de Unie van Waterschappen en op termijn de gemeenten zal de borging van de implementatie van Vernieuwing Toezicht de nodige aandacht moeten krijgen.

### Politieke aandacht

De vernieuwing van het toezicht is geen gemakkelijk proces. Politieke aandacht is en blijft van groot belang en is noodzakelijk om de gewenste vernieuwing te realiseren. Niet alleen de overheden hebben hier een rol, maar ook de bedrijven en branches kunnen vragen om deze politieke aandacht en regelmatig vanuit hun

optiek de politiek over Vernieuwing Toezicht informeren.

Daarnaast moet de politiek zich ervan bewust zijn dat het invoeren van systeemtoezicht betekent dat incidenten nog steeds kunnen plaatsvinden, maar dat de afhandeling daarvan veel meer gelegen is in het functioneren van het systeem en primair de verantwoordelijkheid is van het bedrijf.

#### ICT

Op dit moment gaat er veel geld en aandacht naar de ICT-ontwikkelingen. ICT is dan ook cruciaal in het proces van Vernieuwing Toezicht. Echter, een risico is dat de ICT leidend gaat worden voor de inrichting van het toezicht. Dat is niet wenselijk en dient te worden vermeden.

Een tweede aandachtspunt betreft de informatie uitwisseling. Hierbij dient de vertrouwelijkheid van de informatie in acht te worden genomen. Indien nodig moeten beschermende maatregelen worden getroffen.

#### Beleid, vergunningverlening en handhaving zijn onlosmakelijk

Vernieuwing toezicht beperkt zich in feite tot het toezicht. Echter, toezicht kent een directe relatie met vergunningverlening en beleid. Wat in het kader van toezicht wordt geregeld moet zijn plaats krijgen in beleid en vergunningverlening. Als dit niet gebeurt dan leidt dit onvermijdelijk tot problemen. Een voorbeeld hiervan is het systeemtoezicht. Wil systeemtoezicht succes hebben dan zal systeemtoezicht ook haar vertaling moeten kennen in de verleende vergunning. Anders bestaat de mogelijkheid dat de overheid geen juridische basis heeft om door te pakken op het moment dat een bedrijf zich niet aan de afspraken houdt. Anderzijds kan een bedrijf dat zich wel aan de afspraken houdt, door derden worden aangesproken op het niet naleven van de vergunning.

De doorvertaling van Vernieuwing toezicht naar beleid en vergunning-

verlening zal ook de nodige tijd en capaciteit vergen.

#### Lopende trajecten op het gebied van beleid en regelgeving

Binnen vernieuwing toezicht wordt een aantal afspraken gemaakt tussen overheden onderling en overheid en bedrijven. Niet uitgesloten is dat deze afspraken haaks staan op ontwikkelingen die zich elders binnen de overheid afspelen, hetzij op nationaal niveau, hetzij op Europees niveau. Te denken valt aan Natura 2000 en de ontwikkelingen omtrent de IPPC. Een voorbeeld kan zijn dat nationaal wordt afgesproken dat een bepaalde toezichtstaak van het rijk naar de provincies wordt overgedragen, terwijl Europees is overeengekomen dat het rijk deze taak moet uitvoeren.

#### Samenhang met andere domeinen en sectoren

Op dit moment verloopt Vernieuwing Toezicht in verschillende domeinen. Vermeden moet worden dat domeinen langs elkaar heen werken. Het bureau Inspectieraad houdt hier voor wat betreft de domeinen de vinger aan de pols. Voor wat betreft de sectoren die niet betrokken zijn bij Vernieuwing Toezicht, zoals bijvoorbeeld de raffinaderijen, zullen de bevindingen van Vernieuwing Toezicht op enig moment ook hun doorwerking moeten kennen.

#### Cultuur

Vernieuwing toezicht vergt een andere manier van werken en denken over toezicht. Om vernieuwing toezicht tot een succes te maken zal tot op zekere hoogte sprake moeten zijn van een cultuurverandering binnen de overheid. Onderwerpen die cultuuraspecten in zich dragen zijn: onderlinge samenwerking tussen overheden, vertrouwen in bedrijven waarbij gewerkt wordt vanuit een horizontale, gelijkwaardige relatie, omgaan met ICT en vorming en opleiding van medewerkers.

#### Organisatie van het toezicht

Het toezicht op de grote chemiebedrijven is hoe je het ook wendt of

keert vrij versnipperd. Verschillende instanties houden toezicht. Ondanks de wil tot samenwerking blijft een risico dat niet of onvoldoende tot integraal en/of afgestemd toezicht wordt gekomen. Met behoud van bevoegdheden verdient het daarom aanbeveling de organisatie van het toezicht onder de loep te nemen en effectiever en efficiënter vorm te geven. Dit kan bijvoorbeeld door het oprichten van omgevingsdiensten. De commissie Mans heeft op dit vlak een aantal uitspraken gedaan. Het Kabinet beraadt zich momenteel nog op haar standpunt in deze.

Ten aanzien van de bevoegdheden wordt opgemerkt dat dit natuurlijk altijd het risico blijft inhouden van niet eenduidig optreden. Dit fenomeen kan zich vooral voordoen bij de provincies. 12 provincies, betekent 12 besturen, met 12 verschillende agenda's en bestuurlijke prioriteiten en wensen.

Een en ander zal eisen stellen aan de ambtelijke en bestuurlijke wens van de provincies om te komen tot uniform handelen en optreden bij de bedrijven.

Ook het uniform optreden van de diverse Rijksinspecties vormt hierbij een nadrukkelijk aandachtspunt.

#### Oprichten van omgevingsdiensten

Alhoewel bij herhaling in dit stuk is aangegeven dat de vorming van omgevingsdienst en het centraliseren van hoogspecialistische toezichtstaken soelaas kunnen bieden bij het oplossen van ervaren problemen bij toezicht, moet anderzijds vermeden worden dat de ontwikkelingen in het kader van Vernieuwing Toezicht worden vertraagd in afwachting van het oprichten van omgevingsdiensten.

#### Open houding van bedrijven

Bedrijven die toe zijn aan systeemgericht toezicht, moeten bereid zijn hierin te investeren, een open houding aan te nemen en informatie met de overheid te delen. Voor bedrijven is dit niet altijd evident. Enerzijds kan dit te maken hebben met concurrentie-

overwegingen, anderzijds stelt het bedrijf zich richting overheid kwetsbaar op. Ook vraagt het opzetten en de werking van een compliance management systeem een forse en continue investering van een bedrijf. De inzet van de sector als zodanig en specifiek van ieder bedrijf is echter noodzakelijk om het succes van Vernieuwing Toezicht op dit punt te verzekeren.

#### Betrekken van het Openbaar Ministerie bij Vernieuwing Toezicht.

Bij een open houding van bedrijven (zie boven) is de houding van de overheid (waaronder het Openbaar Ministerie) cruciaal: op het moment dat een bedrijf informatie aan de overheid ter beschikking stelt, kan deze informatie betrekking hebben op overtredingen die het bedrijf begaat of heeft begaan. Het Openbaar Ministerie, maar ook het bevoegd gezag, kunnen dan overwegen tegen het bedrijf strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk op te treden. Het mag duidelijk zijn dat in dit verband goede afspraken tussen het bedrijf, het openbaar Ministerie en de andere bevoegde instanties moeten worden gemaakt. Bedrijven geven nu al te kennen dat met name de wijze waarmee het Openbaar Ministerie omgaat met gemaakte afspraken tussen bevoegd gezag en bedrijf, cruciaal is voor het slagen van systeemtoezicht. Het is daarom van belang het Openbaar Ministerie te betrekken bij de ontwikkelingen rondom systeemtoezicht<sup>13</sup>.

Dit geldt ook voor onderwerpen als deskundigheidsbevordering en cultuurveranderingen. Kortom: als de overheid één gezicht naar het bedrijfsleven wil realiseren dan hoort daar ook het Openbaar Ministerie bij.

13. Er lopen op dit vlak inmiddels diverse initiatieven.

## 8. Raakvlakken met andere domeinen

Het domein chemie kent veel raakvlakken met het domein afval. Het enige waarin deze beide domeinen verschillen is:

Aantal bedrijven bij de doelgroep afval is veel groter (circa 3000 bedrijven)

Derhalve kent afval een bedrijfsgerichte benadering (grote bedrijven) en een branchegerichte benadering (kleine bedrijven)

Bij afval spelen items als level playing field en aanpak illegaliteit een meer prominente rol dan bij chemie.

De VI heeft er voor gekozen de interne aansturing door het projectteam van deze domeinen samen te voegen. Voordeel hiervan is dat de resultaten in beide domeinen voor beide domeinen kunnen worden gebruikt en dat de capaciteit van het projectteam veel efficiënter kan worden ingezet.

Verder zijn er raakvlakken met het domein buisleidingen, vervoer over het water en vervoer over de weg. Met deze domeinen wordt regelmatig overleg gevoerd.

