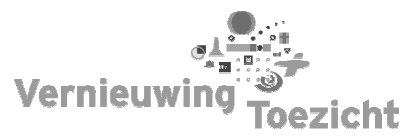




VROM-Inspectie  
Ministerie van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

**Startnotitie werkgroep systeemgericht  
toezicht (domeinen Chemie, Afval en  
Buisleidingen)**



## Colofon

Contactpersoon

drs. K. Huizinga

VROM-Inspectie  
Directie Uitvoering  
Rijnstraat 8  
Postbus 16191  
2500 BD Den Haag

Publicatienummer: vrom 9220

Datum publicatie: juli 2009

## Inhoud

Voorwoord .....	4
1      Introductie .....	5
2      Ontwikkelde bouwstenen .....	7
2.1    Bouwsteen: Audit borging naleving wettelijke eisen (compliance competence) + auditrapport.....	8
2.2    Bouwsteen: Risicobenadering.....	9
2.3    Bouwsteen: Afsprakendocument; onderscheid in niveaus van compliance management en bijbehorende handhaving + toezicht .....	11
2.4    Bouwsteen: Integrale benadering .....	12
2.4.1   Cement: dialoog tussen bedrijven en toezichthouders.....	13
2.4.2   Overkoepeling: stappenplan + procesbeschrijving .....	13
3      Intermezzo: Mogelijke barrières systeemgericht toezicht.....	14
3.1    Vertrouwen.....	14
3.2    Juridisch paradigma versus management paradigma .....	15
3.2.1   Naleving in context van juridisering .....	15
3.2.2   De rol van het Openbaar Ministerie bij systeemtoezicht.....	16
3.3    Transparantieparadox .....	17
3.4    Kennis en kunde van toezichthouders (en bedrijven) .....	18
4      Verdere ontwikkeling systeemgericht toezicht en de rol van een landelijke werkgroep daarbij.....	19
4.1    Verbreding draagvlak.....	19
4.2    Vervolgacties/ontwikkelingen .....	19
4.3    Borging en inbedding .....	20
Bijlage 1 Samenstelling werkgroep systeemgericht toezicht .....	21
Bijlage 2 Niveaus compliance management.....	22
Bijlage 3 Vragen t.a.v. juridische aspecten.....	23

## Voorwoord

Begin februari 2009 vond een workshop systeemgericht toezicht plaats met deelnemers van provincies, rijksinspecties en bedrijfsleven. In deze workshop werden enkele pilots belicht en werd nader ingezoomd op perspectieven en knelpunten. Een van de voorstellen die uit deze workshop naar voren kwam is om via een landelijke werkgroep de verdere ontwikkeling van systeemgericht toezicht vorm te geven en de samenhang met de (vele) andere ontwikkelingen op toezichtsgebied te bewaken. Deze notitie beschrijft de uitgangspunten en opgaven van de werkgroep.

Kees Huizinga

Wergroep systeemgericht toezicht (Domeinen Chemie, Afval en Buisleidingen)  
VROM-Inspectie, april 2009



## 1 Introductie

Op 25 januari 2008 heeft minister 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. Systeemtoezicht vormt hierin een belangrijk element, wat blijkt uit de ambitie, 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."*

In Vernieuwing Toezicht in de domeinen Chemie, Afval en Buisleidingen, waarvoor de VROM-Inspectie de programma-trekker is, vormt de ontwikkeling van systeemgericht toezicht één van de hoofdthema's. Deze notitie spreekt van systeemgericht toezicht om te benadrukken dat toezicht via bedrijfssystemen gepaard dient te gaan met (in het ideale geval een beperkt aantal) outputcontroles.

Voor de volledigheid de volgende **werkdefinities**:

Systeemtoezicht: toezicht op systemen, processen en methoden die gericht zijn op het borgen van de naleving van wettelijke eisen en niet op de feitelijke naleving zelf

Systeemgericht toezicht: de integrale combinatie van systeemtoezicht en toezicht op output

concernaanpak Gasunie) gewerkt aan de ontwikkeling van systeemgericht toezicht. Dit heeft vooral werkenderwijs vorm gekregen in een aantal pilotprojecten bij grote bedrijven. Hierbij is een aantal bouwstenen ontwikkeld, die inmiddels ook gebruikt worden bij andere bedrijven. Ook buiten het directe kader van Vernieuwing Toezicht wordt systeemgericht toezicht opgepakt door enkele provincies.

Begin februari 2009 heeft een workshop plaatsgevonden met circa 50 deelnemers van provincies, rijksinspecties en bedrijfsleven. In deze workshop werden enkele pilots belicht en werd nader ingezoomd op ondervonden knelpunten. Een van de voorstellen die uit deze workshop naar voren kwam is om via een landelijke werkgroep (zie bijlage 1) de verdere ontwikkeling vorm te geven en de samenhang met de (vele) andere ontwikkelingen op toezichtsgebied te bewaken.

Het doel van deze startnotitie voor deze werkgroep is om op basis van de tot op heden opgedane ervaringen in de pilots en de workshop te benoemen:

- welke bouwstenen voor systeemgericht toezicht inmiddels gereed zijn dan wel in ontwikkeling en welke vervolgacties/verder ontwikkelingen wenselijk zijn? (hfst. 2)
- wat de barrières zijn voor systeemgericht toezicht, en wat de oplossingsrichtingen om deze barrières te verminderen/weg te nemen(hfst 3)
- de verdere ontwikkeling van systeemgericht toezicht en de rol van een landelijke werkgroep daarbij? (hfst.4)

## 2 Ontwikkelde bouwstenen

Onderstaand wordt ingegaan op de bouwstenen die in het kader van Vernieuwing Toezicht zijn ontwikkeld voor systeemgericht toezicht en die vooral in de domeinen Chemie, Afval en Buisleidingen worden toegepast. Allereerst moet worden opgemerkt dat systeemtoezicht natuurlijk al langer bestaat dan Vernieuwing Toezicht. Diverse toezichthouders hebben de afgelopen jaren ervaringen opgedaan met een vorm van systeemtoezicht, soms onder een andere naam, soms voor onderdelen van vergunningen. Een voorbeeld voor het eerste is het fenomeen "horizontaal toezicht" van de Belastingdienst. Een voorbeeld van het tweede is te vinden in Wet milieubeheervergunningen: bijvoorbeeld een voorschrift met de strekking dat een bedrijf dient te beschikken over een onderhoudsmanagement systeem of een voorschrift betreffende een meet- en regelsysteem. Het toezicht op dergelijke voorschriften vereist een vorm van systeembenadering.

Nieuw bij de aanpak van systeemgericht toezicht bij Vernieuwing Toezicht is de combinatie van de volgende aspecten:

- Het is gericht op compliance management in brede zin, dus in principe op alle toezichtsgebieden en binnen een bepaald toezichtsgebied op alle aspecten (integraal);
- Het volgt een stapsgewijze, modulaire aanpak/uitrol via de bouwstenen (systematisch);
- De systeemeenheid kan een individuele bedrijfslocatie zijn, er zijn/worden echter ook ervaringen opgedaan met een concernaanpak;
- Last-but-not-least: de ontwikkeling vindt plaats in dialoog tussen bedrijfsleven en overheid over het toezicht, en de risicobenadering daarbij in het bijzonder.

Bij de ontwikkeling van systeemgericht toezicht wordt enerzijds kennis genomen van bestaande ervaringen en modellen <sup>1</sup>, maar wordt anderzijds een eigen systematiek ontwikkeld, waarbij pilotprojecten een belangrijke functie vervullen.

Tot nu toe ontwikkelde bouwstenen zijn:

- audit borging naleving wettelijke eisen (compliance competence);
- risico-analyse;
- afsprakendocument;
- integrale benadering.

<sup>1</sup> Het voornemen is om elk overleg van de werkgroep een presentatie te laten plaatsvinden door vertegenwoordigers van organisaties die ervaring op/raakvlakken met systeemgericht toezicht hebben (Arbeidsinspectie/BRZO, Toezichtseenheid Luchtvaartoperationele bedrijven, DNB/Autoriteit Financiële markten enz.)

De risico-analyse is feitelijk onderdeel van de borging van de naleving van wettelijke eisen, maar neemt een dermate centrale positie in dat deze als aparte bouwsteen kan worden beschouwd.

De genoemde bouwstenen worden onderstaand nader besproken. Daarbij worden tevens de wenselijke vervolgvactiteiten/ ontwikkelingen benoemd.

## **2.1 Bouwsteen: Audit borging naleving wettelijke eisen (compliance competence) + auditrapport**

Het doel van deze audit is om te meten in hoeverre een bedrijf de naleving van wettelijke eisen in de eigen organisatie heeft geborgd. De audit bestaat uit 6 onderdelen met in totaal 40 vragen. Het betreft:

- Visie en gedrag
- Kwaliteitsdenken, opleiding, zelfkritische houding en continue verbetering
- Compliance officer en pro-activiteit (met name functiescheiding en monitoring naleving)
- Openheid en Jaarverslagen
- Systeem wettelijke kaders
- Pre-screening medewerkers en disciplinaire maatregelen

De audit wordt uitgevoerd op basis van enerzijds het raadplegen van relevante documenten zoals organisatiestructuur, verdeling van taken, bevoegdheden, procedures etc. en anderzijds het interviewen van een aantal sleutelfiguren (voor compliance management) binnen het bedrijf. Het resulteert in een kwalitatieve rapportage met scorelijst voor de diverse items plus aanbevelingen. Het resulterende auditrapport is volgens een vast format opgebouwd.

De audit systematiek is in conceptvorm ontwikkeld door Bureau Next Step Management en is met name in het pilotproject bij Thermphos in Zeeland, dus in samenwerking met provincie en bedrijf verfijnd. Het daarbij ontwikkelde model wordt feitelijk toegepast bij de pilotprojecten systeemtoezicht die sinds begin 2008 zijn gestart in de domeinen Chemie, Afval en Buisleidingen. Inmiddels wordt in vervolgprojecten in 6 provincies met de audit systematiek gewerkt.

In de workshop was deze compliance audit feitelijk geen onderwerp van discussie. In een bij deze workshop aangeleverde notitie van de kant van SCCM wordt deze audit als uitgewerkte bouwsteen omschreven. Wel is onderkend dat voor een eenduidig gebruik van de audit systematiek, wellicht nog aanpassingen nodig zijn, echter vooral in de toelichtende sfeer. Van belang is dat de belangrijkste items van de audit ook worden genoemd in ISO 14001:2004.

De checklist van de compliance audit wordt ook via de website [www.inspectieloket.nl/chemie](http://www.inspectieloket.nl/chemie) als self assessment tool voor bedrijven aangeboden. Hiermee kunnen bedrijven zelf een indicatie verkrijgen van de borging van de naleving in het bedrijf. De provincie Noord-Brabant die momenteel bezig is systeemtoezicht in het kader van het project *Handhaven met vertrouwen* toe te passen, hanteert ook de werkwijze zoals die in het ThermPhos project is ontwikkeld, inclusief de checklist en de self assessment tool.

Belangrijk is dat de eerste meting van de nalevingsborging als nulmeting kan dienen en dat na een bepaalde periode (waarbij de verbeterpunten zijn aangepakt) opnieuw gemeten kan worden om de voortgang in beeld te brengen.

**Geconcludeerd** kan worden dat de audit nalevingsborging, hoewel het geen enkele officiële/juridische status heeft, vrij breed wordt gedragen als bouwsteen voor systeemtoezicht.

**Vervolgactie:** Voor een uniforme toepassing door auditors (b.v. ISO 14001) zal de toelichting worden uitgebreid en gespecificeerd.

## 2.2 **Bouwsteen: Risicobenadering**

Een essentiële eis in de bouwsteen audit nalevingsborging is dat het bedrijf op basis van een risico analyse het detailniveau van de borging van wettelijke eisen heeft vastgesteld. De bij de audit behorende toelichting zegt hierover dat 'de bepaling van de ernst van de gevolgen in elk geval (mede) moet worden gebaseerd op aspecten die voor de wetgever relevant mogen worden geacht. Op het gebied van industriële activiteiten zijn dat bijvoorbeeld:

- veiligheid
- milieubelasting
- consistentie met overheidsbeleid
- aantasting van reputatie van de sector
- aantasting van de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur

Dit betekent bijvoorbeeld dat het naleven van een eis ten aanzien van de uitstoot van kwik expliciet en het meest uitgebreid met procedures en instructies wordt geborgd vanwege het feit dat overtreding hiervan leidt tot ernstige en onomkeerbare milieuschade. Aanbevolen wordt dat het bedrijf de risico analyse methode en de toepassing hiervan afstemt met het betreffende bevoegde gezag om op voorhand overeenstemming te bereiken over prioriteitstelling en aanpak.'

Het is bij dit punt van belang dat de toezichthouder niet op de stoel van het bedrijf gaat zitten en tot in detail voorschrijft hoe de risico analyse er uit moet zien. Uitgangspunt is dat de systematiek van risicomangement van het bedrijf wordt gebruikt en dat de toezichthouder aangeeft welke aspecten (zie boven) in het risicomangement aandacht moeten krijgen en hoe men de ernst van de gevolgen inschaalt <sup>2</sup>. Van het bedrijf mag worden verwacht dat het deze uitgangspunten, mits relevant, integreert in haar risicomangement. Bij consensus over de uitgangspunten kan de toezichthouder tijdens een verificatie audit van de compliance competence vervolgens beoordelen of het risicomangement conform de uitgangspunten is geïmplementeerd.

De hierboven geschetste aanpak is/wordt bij de meerderheid van de pilots in de domeinen Chemie en Afval toegepast. Bij één van de pilots (Essent) is de risico-analyse (tweede helft 2007) geheel door de toezichthoudende instanties opgesteld (risico-sheets voor elk toezichthoudend veld, maar met zelfde kans en effect benadering. Het bedrijf heeft aangegeven zich op een aantal belangrijke punten (met name Wm-deel) niet te kunnen vinden in de resultaten. De impasse waarin deze pilot vervolgens (vrijwel geheel 2008) terecht kwam, heeft veel, zo niet alles te maken met het niet delen van de risicobenadering. Dit punt is gedurende de workshop door het bedrijf toegelicht. Meer in algemene zin is in de workshop systeemtoezicht het belang van het aansluiten op risicomangement van bedrijven sterk naar voren gekomen.

Wenselijk is dat voor de aanpak van de risicobenadering een leidraad/handleiding op hoofdlijnen wordt ontwikkeld, om dit kritische proces in goede banen te leiden en de uniformiteit te bewaken

**Geconcludeerd** kan worden dat

- a. Consensus over de risicobenadering en de resultaten essentieel is voor het welslagen van systeemgericht toezicht;
- b. De risicobenadering die in de meerderheid van de pilots wordt toegepast (in nauwe samenhang met de bovengenoemde audit nalevingsborging en waarbij het risicomangement systeem van het bedrijf het uitgangspunt is, een (elementaire) bouwsteen vormt voor systeemgericht toezicht

**Vervolgactie:** Het wenselijk is dat een leidraad voor de aanpak van de risicobenadering in systeemgericht toezicht wordt ontwikkeld.

<sup>2</sup> Zie als voorbeeld bijlage 9 van het ThermPhos eindrapport waar de risicomatrix van het bedrijf is aangevuld met elementen die door de Provincie zijn aangevoerd.

### 2.3 **Bouwsteen: Afsprakendocument; onderscheid in niveaus van compliance management en bijbehorende handhaving + toezicht**

In het verlengde van de hierboven beschreven audit nalevingsborging zijn vier niveaus van compliance voorgesteld met daarmee corresponderende handhavingsniveaus. (Het trapmodel; zie voor korte toelichting bijlage 2). In de pilot Thermphos ([www.inspectieloket.nl/chemie](http://www.inspectieloket.nl/chemie)) is per niveau een scorepatroon voor de items van de checklist uitgewerkt. Per niveau zijn daarbij ook de afspraken ten aanzien van handhaving en toezicht vastgelegd, in de vorm van een afspraken-document tussen bedrijf en provincie. Hierbij moet worden aangetekend dat de afspraken ten dele nog verder uitgewerkt moeten worden. Voor niveau 3 wordt bijvoorbeeld vereist dat bij de jaarlijkse toetsing geen major bevindingen mogen worden geconstateerd. Wat major bevindingen zijn is nog niet vastgelegd. Een andere vereiste is dat een maximaal aantal nader te bepalen overtredingen per tijdseenheid waarbij het compliance management systeem niet heeft gefunctioneerd niet mag worden overschreden. In de nu lopende vervolgprojecten zal aan deze vereisten nader invulling worden gegeven. Het nader invullen van deze afspraken kan in sommige gevallen (afhankelijk van de pilot) naar verwachting nog een aanzienlijke inspanning en intensief overleg kosten

Dit afsprakendocument wordt inmiddels ook in andere pilots in ieder geval als referentie gebruikt. In de betrokken pilots is het streven meestal gericht op het behalen van niveau 3 (compliance management expliciet onderdeel van Management Systeem) vanuit niveau 2 (gecertificeerd ISO 14001 systeem).

Van bedrijvenkant zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst:

1. De indeling van de niveaus + gekoppeld scorepatroon is wellicht te rigide. Bedrijven willen op basis van hun auditrapport zelf hun ambitie bepalen. Dit hoeft niet samen te vallen met de niveaus zoals die in de pilot Thermphos zijn vastgelegd. De vraag is dan in hoeverre maatwerk mogelijk is.
2. De "winst" in de vorm van handhaving en toezicht bij niveau 3 wordt beperkt geacht. Met name het sneller bestuursrechtelijk optreden en ook de geleidelijke verschuiving van output naar systeemgericht toezicht worden niet als bijzonder stimulerend ervaren.

De **conclusie** is dat het model met de vier niveaus op zich een breed draagvlak heeft, maar dat een verdere verfijning mogelijk zou moeten zijn. Ook de beloning voor bedrijven moet beter voor het voetlicht komen.

**Vervolgactie:** Voor een eenduidige uitwerking en uitrol zal een

“basismodel” van het afsprakendocument worden ontwikkeld, die wel voldoende flexibiliteit bevat om locatie/concernspecifiek in te zoomen.

## 2.4 **Bouwsteen: Integrale benadering**

De hierboven beschreven bouwstenen zijn in principe geschikt voor alle toezichtsvelden. Als zodanig zou dus sprake kunnen zijn van een integrale benadering van systeemtoezicht. Bij één van de pilots waren de 8 (qua toezichtlast) belangrijkste toezichthouders betrokken (pilot afvalverwerkend bedrijf Essent). Hierbij is naar voren gekomen dat diverse toezichthoudende instanties ten dele al een systeemgerichte vorm van toezicht hebben vormgegeven: bij Belastingdienst, Voedsel- en warenautoriteit en het Waterschap naar schatting zelfs 90% systeemtoezicht en 10% output. Het toezicht op output dient bij deze toezichthouders als check van het uit het systeemtoezicht verkregen beeld (= systeemgericht toezicht). Van belang hierbij is dat het hierbij om duidelijk afgebakende en ook overzichtelijke toezichtsgebieden gaat. Het ontwikkelen van systeemtoezicht is hierbij van een andere orde grootte dan bij Wet milieubeheervergunningen die kwantitatief en kwalitatief complex zijn bij grote bedrijven.

De conclusie is tweeledig voor dit bedrijf:

- Een gecoördineerde integrale benadering van systeemtoezicht is voor dit bedrijf geen prioriteit. Voorzover al sprake is van systeemtoezicht wordt dit afgestemd/verwerkt in de interne managementsystemen. Dat levert geen dubbel werk/fricties omdat de overlap tussen de toezichtsgebieden afwezig of beperkt blijkt te zijn.
- De grootste winst ligt in de uitwerking van systeemtoezicht toegespitst op de Wet milieubeheervergunning.

Deze conclusies zijn feitelijk in lijn met de andere pilots waarbij een duidelijk zwaartepunt op het Wm-toezicht ligt en waarmee de andere toezichtsgebieden niet of nauwelijks interfereren.

Anderzijds is bij Vernieuwing Toezicht in het domein Chemie en ook bij de concernaanpak van de Gasunie, de coördinatie van het toezicht bij grote bedrijven een belangrijk onderwerp. In het domein Chemie wordt dit vormgegeven in het project Afgestemd toezicht. In aansluiting op het BRZO-werkkader is een gemeenschappelijk werkkader opgesteld, waarvan een van de principe-afspraken het jaarlijks opstellen van een gemeenschappelijk toezichtsplan voor grote chemiebedrijven is. Ook in het kader van de concernbenadering bij de Gasunie wordt gewerkt aan integrale toezichtsplannen. Het is goed voorstelbaar en wellicht wenselijk dat systeemgericht toezicht en Afgestemd Toezicht met elkaar worden verbonden met als stip aan de horizon integraal systeemgericht toezicht .

Kortom, de integrale benadering heeft in de pilots systeemtoezicht nog relatief weinig aandacht gekregen en geen bouwsteen opgeleverd. Bij de pilot waarbij dit wel aan de orde kwam, lijkt een lichte vorm van samenwerking (informerend, van de ontwikkelingen op de hoogte zijn) aan te bevelen. Hierbij wordt aangetekend dat de basis voor deze aanbeveling nog vrij smal is.

**Vervolgactie:** Het is van belang (dit is ook in het projectplan systeemgericht toezicht omschreven) om de wenselijkheid van een integrale benadering breder te onderzoeken. Hierbij dient vooral de samenwerking/samenhang met het project Afgestemd Toezicht te worden gezocht.

#### 2.4.1 *Cement: dialoog tussen bedrijven en toezichthouders*

Nauwelijks te overschatten is het belang van de dialoog die bij systeemgericht toezicht ontstaat tussen bedrijven en toezichthouders bij de toepassing van de bovengenoemde bouwstenen. De interactie tussen toezichthouder en bedrijf vindt traditioneel plaats in een toezichthoudende gebeurtenis (bezoek, brief, handavingsprocedure). Wat nu plaatsvindt is een dialoog over het toezicht en naleving op zich. Vrijwel in elk geval blijkt een toename van het begrip over en weer te ontstaan. De toezichthouder krijgt inzicht in de inspanning en de organisatie die nodig is voor interne en externe naleving en het bedrijf krijgt inzicht in de opgaven waarvoor de toezichthouder staat. Dit vormt het cement voor de bouwstenen voor systeemgericht toezicht.

#### 2.4.2 *Overkoepeling: stappenplan + procesbeschrijving*

Het voornemen is om de diverse voor systeemgericht toezicht benodigde bouwstenen te ordenen in een stappenplan en daaraan procesbeschrijvingen te koppelen, zodat een complete en praktisch bruikbare leidraad ontstaat.

**Vervolgactie:** Opstellen stappenplan + procesbeschrijving systeemgericht toezicht

### 3 Intermezzo: Mogelijke barrières systeemgericht toezicht

Alvorens nader in te gaan op de verdere ontwikkeling (van bouwstenen van) systeemgericht toezicht is het goed om nader in te zoomen op enkele barrières die de verdere ontwikkeling kunnen belemmeren en mogelijke oplossingen om deze barrières te verminderen/weg te nemen.<sup>3</sup>

#### 3.1 Vertrouwen

In het kader van Vernieuwing Toezicht in het algemeen en bij systeemgericht toezicht in het bijzonder komt het begrip vertrouwen veelvuldig aan bod. Het uitgangspunt vertrouwen is verankerd in de politieke opdracht voor Vernieuwing Toezicht. Het blijkt echter dat dit begrip veel discussie opwerpt en eerder negatief dan positief bijdraagt aan de ontwikkelingen. Bij enkele pilotprojecten is dit naar voren gekomen, maar ook voor toezicht in algemene zin komt dit naar voren, zie de citaten in onderstaand kader.

*"Vertrouwen is een hopeloos woord. Als je het woord gebruikt is er iets mis. In essentie gaat toezicht er vanuit dat dingen niet vanzelf goed gaan".*

*"Ik zou daarom het gebruik van het woord vertrouwen op een laag pitje willen stellen. Toezicht moet voldoende kritisch besef organiseren."(Idem).*

*(Ferdinand Mertens, hoogleraar Toezicht vanwege de overheid; Binnenlands Bestuur, 5-12-2008)*

Wat hierbij speelt is dat vertrouwen als blind vertrouwen van de toezichthouder wordt geïnterpreteerd, maar dat het feitelijk om gerechtvaardigd vertrouwen gaat en dan in twee richtingen. Een oplossing zou dus kunnen zijn om consequent van gerechtvaardigd vertrouwen te spreken. Een alternatief is om de focus niet zozeer op vertrouwen als wel op wel de verantwoordelijkheid van bedrijf en de toezichthouder te leggen. Een perspectiefwisseling dus, die de verschuiving bij systeemtoezicht op een andere wijze weergeeft: bedrijven nemen een (nog) grotere verantwoordelijkheid bij het voldoen aan wet- en regelgeving en

<sup>3</sup> Deze barrières zijn in het middagdeel van de workshop systeemgericht toezicht van 5 februari 2009 uitgebreid besproken. Verwezen wordt naar Notitie systeemtoezicht van MWH en naar het workshopverslag.

toezichthouders nemen verantwoordelijkheid voor een kwalitatief hoogwaardig systeemgericht toezicht .

Voor de toetsing en operationalisering van “gerechtvaardigd vertrouwen” hetzij de “verantwoordelijkheid” voor systeemgericht toezicht is de combinatie van bovengenoemde bouwstenen (met name de audit nalevingsborging) de aangewezen weg. Meer in algemene zin draagt de dialoog over het toezicht tussen bedrijf en toezichthouders hierbij aan. Het kritische besef van de toezichthouder (zie bovenstaand citaat) bij systeemtoezicht komt onder d (Kennis en kunde toezichthouder) aan de orde.

**Conclusie:** In plaats van het begrip vertrouwen, het begrip gerechtvaardigd vertrouwen of het begrip verantwoordelijkheid hanteren bij de ontwikkeling van systeemgericht toezicht. Waar het om gaat is de verdere toetsing/operationalisering van deze begrippen via de bovengenoemde bouwstenen + dialoog.

**Vervolgactie:** In een uitgebreidere notitie over systeemgericht toezicht bij grote bedrijven (momenteel in voorbereiding) wordt uitvoerig stilgestaan bij de operationalisering van gerechtvaardigd vertrouwen bij systeemgericht toezicht.

## 3.2 Juridisch paradigma versus management paradigma

Bij systeemtoezicht komen beide paradigma's samen en dat kan tot botsingen leiden. De volgende punten verdienen de aandacht.

### 3.2.1 *Naleving in context van juridisering*

De pilots systeemtoezicht geven indicaties dat het begrip naleving genuanceerd(er) moet worden benaderd. Algemeen wordt verondersteld dat de beweegredenen voor niet-naleving kunnen worden geweten aan niet willen, niet kunnen of niet weten van bedrijfszijde (de Tafel van Elf factoren). Steeds duidelijker komt naar voren dat ook andere factoren meespelen. Grote en complexe afvalbedrijven vormen een goed voorbeeld:

- de grote dichtheid aan wet- en regelgeving en de complexiteit/kwaliteit van de
- regelgeving maken 100% naleving voor een groot afvalverwerkend bedrijf een gecompliceerde en tijdrovende opgave. Sterker: het vermijden van (kleine) overtredingen bij de honderden, duizenden dagelijkse handelingen, het vermijden van dubbelzinnigheden en interpretatieverschillen met toezichthouders is bijna onmogelijk;

- hiermee samenhangend: naleving is mede afhankelijk van de intensiteit en aard van de controles. Vaak prikken bij een groot afvalverwerkende bedrijf levert vrijwel zeker "resultaat", mede hierdoor kan een spiraal naar beneden ontstaan, waarbij het bedrijf als notoir niet-nalever te boek komt te staan, terwijl de zaak in werkelijkheid aanmerkelijk genuanceerder ligt en de (milieu)risico's veelal beperkt zijn.

In de workshop is dit verschijnsel in bredere zin als juridisering gekenmerkt, uitdrukkelijk aan de orde gekomen. Het is een verschijnsel dat door toezichthouders, maar zeker ook door vergunningverleners en opstellers van wet- en regelgeving en ook het OM, nader onderkend en nader onderzocht zou moeten worden.

**Conclusie:** systeemgericht toezicht ontwikkelt zich in een gejuridiseerde context. Het bevestigt het belang van de bouwsteen risico-analyse zoals hierboven geschetst. Juist de bouwsteen risicobenadering zoals hierboven aan de orde gekomen (met als uitgangspunt het risicomangement van het bedrijf) kan als buffer functioneren. De pilots geven hiervoor hoopvolle signalen.

**Vervolgontwikkeling:** De gejuridiseerde context bevestigt het belang om ook vergunningverlening en wet- en regelgeving meer op een (gedeelde) risicobenadering te stoelen en minder gecompliceerd te maken.

*B2 Zijn er juridische voetangels en klemmen voor systeemgericht toezicht?*

Er is hierover door de VROM-Inspectie medio 2008 een eerste antwoord geformuleerd (zie bijlage 3), waarvan de strekking is dat dat niet het geval is. Het is desondanks aan te bevelen nadere aandacht aan deze vraagstelling te besteden en tot een meer gefundeerde beantwoording te komen, mede in verband met de dialoog met het OM over dit onderwerp (zie hieronder).

**Vervolgactie:** De juridische aspecten van systeemgericht toezicht worden nader onderzocht

### 3.2.2

#### *De rol van het Openbaar Ministerie bij systeemtoezicht*

Door het bedrijfsleven wordt de opstelling van het OM als belangrijke factor voor het welslagen van systeemgericht toezicht gezien. In negatieve zin:

afspraken tussen toezichthouder en bedrijf kunnen worden doorkruist door het OM. In positieve zin: naar analogie met de situatie in de USA (zie notitie systeemtoezicht van MWH) kan een aanpassing/verfijning van de sanctionering in relatie tot systeemgericht toezicht worden ontwikkeld. Voorlopig is het laatste waarschijnlijk toekomstmuziek in Nederland en is het belangrijk om een positieve spiraal in gang te zetten. Systeemgericht toezicht dient zich te bewijzen in betere naleving, minder bestuursrechtelijke trajecten etc. en zal dan ook zijn weerslag hebben op (aard en omvang) strafrechtelijke trajecten bij de betrokken bedrijven. Een belangrijk uitgangspunt is de onafhankelijke positie van het OM (ultimum remedium). Desondanks is het voornemen om in gesprek te gaan met het OM (informerend, verkennend) over systeemgericht toezicht. Een en ander moet heel goed met het bedrijfsleven worden gecommuniceerd.

**Conclusie:** de opstelling van het OM wordt door het bedrijfsleven als belangrijke factor voor het welslagen van systeemgericht toezicht gezien.

**Vervolgactie:** starten dialoog met OM over systeemgericht toezicht.

### 3.3 Transparantieparadox

De transparantieparadox duidt op de valkuil dat de toezichthouder informatie van het bedrijf (in het kader van systeemgericht toezicht verkregen uit interne controlesystemen) gebruikt tegen het bedrijf, als basis voor een sanctie, wat contra-productief is voor de openheid van het bedrijf. Bij de oplossing van deze paradox moet het onderscheid worden gemaakt in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties:

- Bestuursrechtelijke sancties: volgens de deelnemers van de workshop die zich over deze paradox bogen, biedt het bestuursrecht ruime mogelijkheden om onder voorwaarden af te zien van bestuursrechtelijke sancties (bedrijf spoort eigen overtredingen op en beëindigt deze en neemt maatregelen om deze te voorkomen).
- Strafrechtelijke sancties: de opstelling van het OM is onder b2 al naar voren gekomen. Vooralsnog worden de mogelijkheden tot flexibilisering beperkt ingeschat.

Dit betekent dat bij de transparantieparadox van systeemgericht toezicht het bestuursrecht een voorlopers/voortrekkersrol speelt. Dit impliceert durf om te experimenteren, de nek uit te steken en zeker ook om een onafhankelijke koers te varen. Vanzelfsprekend gaat het hier om een geleidelijke verschuiving, op basis van de bouwstenen systeemgericht toezicht plus de daarbij gevoerde dialoog.

Dit neemt niet weg dat het in deze fase moeilijk, zo niet onmogelijk is te overzien in hoeverre deze transparantieparadox daadwerkelijk een barrière gaat vormen. Het opdoen van ervaring met systeemtoezicht bij verschillende bedrijven is nodig om hierin meer inzicht te verwerven. Aanbevolen wordt om juist ook dit aspect goed te monitoren bij de pilots.

**Conclusie:** bestuursrecht levert flexibiliteit om om te gaan met transparantieparadox bij systeemgericht toezicht.

**Vervolgactie:** Monitoring van dit aspect in de pilots is belangrijk.

### 3.4 Kennis en kunde van toezichthouders (en bedrijven)

Systeemgericht toezicht vraagt andere kennis en kunde dan outputcontroles, zeker waar het grote, complexe bedrijven betreft. Het betreft onder meer kennis van managementsystemen en bedrijfsprocessen en van auditvaardigheden bovenop een gedegen basis (HBO/academisch) van (chemisch)technologische kennis. De consensus hierover is vrij groot (en kwam ook duidelijk naar voren tijdens de workshop). Om deze reden is ervoor gekozen om hiervoor, een apart spoor (binnen het project Opleidingen) te starten. Hierbij geldt: hoe duidelijker de koers is voor systeemgericht toezicht en de rollen van de toezichthouder daarbij, des te duidelijker kan de vereiste kennis en kunde worden geformuleerd. Bijvoorbeeld als externe audits in kader van ISO 14001 een belangrijke bron voor toezichthouders worden, impliceert dit andere kennis en kunde als wanneer de toezichthouder zelf vergelijkbare audits uitvoert. Bij de verdere ontwikkeling van systeemgericht toezicht moet dit duidelijker worden.

**Conclusie:** systeemgericht toezicht vraagt om investeringen in kennis en kunde van toezichthouders.

**Vervolgontwikkeling:** kennis en kunde bij systeemgericht toezicht vormt apart deelproject, binnen project opleidingen

## 4 Verdere ontwikkeling systeemgericht toezicht en de rol van een landelijke werkgroep daarbij

De "tussenstand" voor systeemgericht toezicht is dat inmiddels een behoorlijk stevige basis is gelegd maar:

- a. Dat het draagvlak bij toezichthoudende organisaties nog wisselend is, variërend van enthousiast tot terughoudend. Voor veel partijen is systeemgericht toezicht zoals dat in het kader van Vernieuwing Toezicht is ontwikkeld, nog onbekend terrein.
- b. Dat er voor de verdere ontwikkeling van systeemgericht toezicht nog behoorlijk wat vervolgacties/-ontwikkelingen aan te wijzen zijn.
- c. Dat systeemgericht toezicht zoals zich dat nu ontwikkelt, vraagt om een bredere borging en inbedding binnen de overheid: een breder draagvlak bij beleidsafdelingen van verschillende departementen en bij de politiek. Te meer daar het onderwerp om een doorwerking / verbinding met vergunningverlening en in algemene zin wet- en regelgeving vraagt. Bij betrokken pilotbedrijven bestaat scepsis of, met name in het geval van incidenten "de overheid weer in oude reflexen terugvalt".

Voor de onderwerpen a en b lijkt een landelijke werkgroep in het kader van Vernieuwing Toezicht het aangewezen kader. Het is de bedoeling dat deze werkgroep daarin een regisserende/stimulerende rol speelt.

Onderstaand worden vervolgacties/-ontwikkelingen voor de sporen a en b uitgewerkt.

### 4.1 **Verbreding draagvlak**

Verbreding draagvlak bij toezichthouders:

- Vergaren toezichtservaring en bestuursrechtelijke ervaring met systeemgericht toezicht in lopende pilots.
- Starten met nieuwe pilots
- Organsieren van informatie/uitwisselingsbijeenkomsten voor projectleiders systeemtoezicht provincies
- Notitie systeemgericht toezicht bij grote bedrijven (in voorbereiding)
- Opstellen informerend factsheet, in het verlengde van deze notitie;
- Informeren van /verkennen van systeemgericht toezicht met OM.

### 4.2 **Vervolgacties/ontwikkelingen**

In de hoofdstukken 2 en 3 zijn diverse vervolgacties/-ontwikkelingen genoemd. In aanvulling hierop zijn de volgende onderwerpen van belang:

- Opstellen globale planning en implementatie van systeemgericht toezicht
- De parallellen met de ontwikkelingen op het gebied van BRZO: in toenemende mate ontstaat het besef dat de ontwikkelingen in het kader van BRZO modellen, denkwijzen etc. leveren die bruikbaar zijn voor Vernieuwing Toezicht en daarbinnen de ontwikkeling van systeemgericht toezicht.
- De verbinding van de bouwsystemen met zorgsystemen, met name ISO 14001: aanpassing kwaliteit onderdelen ISO 14001, verdieping van certificatie-audits. Het SCCM heeft hiervoor voorstellen geleverd (rapport vertrouwen tastbaar maken).
- In het verlengde van het vorige punt: de "rolverdeling" tussen externe auditor en systeemtoezichthouder;
- In samenhang met de voorgaande punten: het benoemen/vaststellen van kennis en kunde van systeemtoezichthouders.

#### **4.3**

##### **Borging en inbedding**

Onderwerp c, dat Vernieuwing Toezicht ten dele overstijgt, wordt een andere weg worden bewandeld. De inspecteur-generaal van de VROM-Inspectie (tevens voorzitter Inspectieraad) heeft aangegeven dat de VROM-Inspectie het voortouw wil nemen in een "landsdekkende" regie en inbedding van systeemgericht toezicht. Dit onderwerp heeft daarom hoge prioriteit binnen het projectteam Vernieuwing Toezicht van de VROM-Inspectie. Op de bijeenkomsten van de werkgroep systeemgericht toezicht zal over de vorderingen worden teruggekoppeld.

## Bijlage 1 Samenstelling werkgroep systeemgericht toezicht

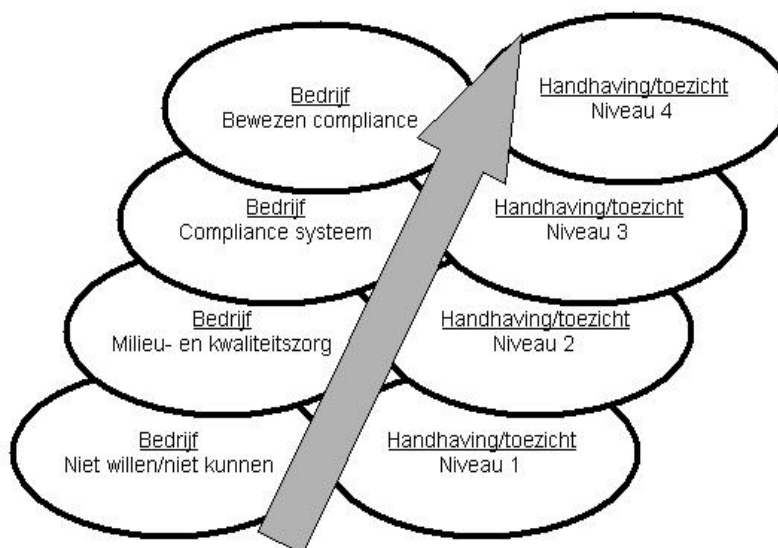
Paul van Lieshout	Arbeidsinspectie
Marinus Jordaan	IPO
Robin Sinke	KWA
Martin de Bree	Nextstepmanagement
Paul meerman	Provincie Noord-Brabant
Karen van Schaik	Provincie Zeeland
Guus Gabriëlse	Provincie Zeeland
Eddy Erdsieck	Rijkswaterstaat
Frans Stuyt	Stichting Coördinatie Certificatie Milieu en Arbomanagementsystemen
Han van Rijssen	Vereniging Afvalbedrijven
Sjoerd Looijs	Vereniging Nederlandse Chemische Industrie
Kees Boekel	VROM-Inspectie
Kees Huizinga (voorzitter)	VROM-Inspectie

## Bijlage 2 Niveaus compliance management

Bedrijven kunnen in vier niveaus van compliance management worden ingedeeld. Deze niveaus vormen een groeimodel dat aangeeft hoe bedrijven en toezichthouders samen naar een hoger niveau kunnen groeien door zich respectievelijk te concentreren op een betere borging van naleving en een aangepaste wijze van toezicht dat uit gaat van groeiend vertrouwen.

1. Bedrijven die niet willen en/of niet kunnen naleven. Deze bedrijven zijn niet bereid tot regelnaleving dan wel niet in staat tot regelnaleving vanwege het ontbreken van de benodigde competenties.
2. Bedrijven met een gecertificeerd management systeem zoals bijvoorbeeld een ISO 9000 of 14001 certificaat. Deze bedrijven hebben het kwaliteitsdenken in bepaalde mate aantoonbaar in de vingers maar dit is (veelal) niet specifiek gericht op het borgen van de naleving van wettelijke eisen.
3. Bedrijven met een effectief compliance management. Deze bedrijven hebben een managementsysteem dat ook specifiek gericht is op het borgen van regelnaleving.
4. Bedrijven met bewezen compliance management. Deze bedrijven zitten in de 'eredivisie' van compliance management. Hebben een managementsysteem dat ook specifiek gericht is op het borgen van regelnaleving dat zich meerdere jaren heeft bewezen door goede resultaten en continue verbetering.

Onderstaande figuur geeft deze vier niveaus van CM aan.



Voor de niveaus 3 en 4 zijn in de pilots normen ontwikkeld op basis van de systeemeisen via overleg tussen bedrijf en toezichthoudende instanties.

## Bijlage 3 Vragen t.a.v. juridische aspecten

Vragen van de provincie Zeeland t.a.v. juridische aspecten systeemtoezicht + de antwoorden van de VROM Inspectie d.d. 1 augustus 2008 (Auteur: Aris Valkenburg, jurist VROM-Inspectie)

*Vraag 1: Wordt bij toepassing van systeemtoezicht in voldoende mate invulling gegeven aan de toezichthoudende taak of is het deels terugtreden door te vertrouwen op het systeem van een bedrijf en een certificerende instantie een stap te ver? Te denken valt aan de situatie waarbij er zich een incident voordoet met gevolgen binnen of buiten de inrichting. Dan wordt vaak ook gekeken of de toezichthouder wel voldoende toezicht heeft gehouden.*

In principe is een bedrijf ten allen tijde verantwoordelijk voor de naleving van de milieuregelgeving, en voor eventuele schade die voortvloeit uit niet-naleving. De pilot compliance management beoogt de primaire verantwoordelijkheid voor de naleving van de milieuregelgeving ook nadrukkelijk bij het betrokken bedrijf neer te leggen. Bij een dergelijke benadering worden, als het goed is, de randvoorwaarden gecreëerd die het mogelijk maken, dat het toezicht op de naleving een ander karakter krijgt. Het bevoegd gezag behoeft 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. Het lijkt belangrijk om te benadrukken, dat het niet alleen gaat om *minder* toezicht (op naleving van vergunningvoorschriften), maar vooral om *ander* toezicht. Het lijkt zeer gewenst, dat het bevoegd gezag een *toezichtplan* maakt, waarin de wijze van het uitvoeren van toezicht wordt omschreven: wat, hoe, met welke frequentie en met welke diepgang. Daarbij moet m.i. ook worden aangegeven of en zo ja op welke wijze het systeemtoezicht steekproefsgewijs wordt aangevuld met toezicht op naleving van vergunningvoorschriften, om te voorkomen dat het toezicht zich uitsluitend zou richten op een papieren werkelijkheid. Als het bevoegd gezag beschikt over een dergelijk toezichtplan, en dat ook nauwgezet uitvoert, behoeft er naar onze mening geen zorg te bestaan dat b.v. naar aanleiding van een incident de overheid het verwijt krijgt, dat zij te weinig toezicht heeft uitgeoefend. Mogelijk kan zelfs gesteld worden, dat systeemtoezicht een betere vorm van toezicht betreft, aangezien het niet slechts de outputcontrole op een aantal deelonderwerpen betreft.

*Vraag 2: In relatie met het bovenstaande: Kunnen we voor de beoordeling van een compliance management systeem uitgaan van het oordeel van een certificerende instantie, die immers een commerciële relatie heeft met het bedrijf?*

Terecht vraagt de provincie zich af, in hoeverre het verantwoord is, om uit te gaan van de beoordeling van het compliance management systeem door een certificerende instantie. In de wereld van certificatie is in het verleden veel misgegaan, en zal er ongetwijfel nog veel misgaan, ook al wordt toezicht uitgeoefend op certificerende instanties. De onafhankelijkheid en kwaliteit van certificerende instellingen blijven een punt van aandacht. We benadrukken daarom, dat systeemtoezicht door de overheid nooit mag betekenen, dat er *geen* toezicht wordt uitgeoefend. Uiteraard is overheidstoezicht nodig, zij het dat het kan gebeuren op een *andere wijze* dan volgens de klassieke methode. Daarnaast kunnen er 'slimme' manieren bedacht worden door het bevoegd gezag om zelf te checken of het compliance management systeem functioneert, en of de interne controles van het bedrijf adequaat zijn. De – als onderdeel van het systeemgerichte toezicht geplande – outputcontroles kunnen bijvoorbeeld zodanig gekozen worden, dat zij ook iets zeggen over de werking van het systeem. Een andere mogelijkheid is om te checken of er voldoende tijd en geld wordt geïnvesteerd in de audit. Aandachtspunt is overigens wel, dat deze vorm van toezicht ook *anders gekwalificeerde toezichthouders* vereist.

*Vraag 3: Is het noodzakelijk systeemtoezicht te verankeren in het provinciaal handhavingsbeleid/sanctiestrategie? Of is de wijze waarop afspraken over toezicht en handhaving zijn vastgelegd (d.m.v. een brief van GS aan Thermphos) voldoende om te dienen als uitzondering op dit beleid, ingeval er een verzoek om handhaving wordt gedaan, of als er een beroep wordt gedaan op het gelijkheidsbeginsel? Zit er hiervoor verschil tussen de situatie dat er een pilot wordt uitgevoerd en de situatie dat definitief voor deze werkwijze is gekozen?*

We vinden het van belang, dat het verankerd wordt in het *provinciale handhavingsbeleid*. Hier kan beschreven worden hoe, wanneer, met welk soort bedrijven, onder welke voorwaarden etc. overgegaan kan worden op systeemgericht toezicht. We gaven ook al aan (onder 1) dat het gewenst is, de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend vast te leggen in een *toezichtplan*. E.e.a. is ook vereist op grond van het *Besluit kwaliteitseisen handhaving* (zie m.n. art. 2, 4<sup>e</sup> lid, en art. 4, 2<sup>e</sup> lid, onder a).

We hebben begrepen, dat de provincie bij ernstige overtredingen door het bedrijf niet eerst wil waarschuwen, maar direct (in lijn met de Awb) een *voornemen* om een handhavingsbeschikking te nemen aan het bedrijf wil zenden. Een bedrijf, dat het vertrouwen beschaamt (waardoor de overheid en de samenleving extra risico's lopen) moet rekening houden met een scherpe terechtwijzing van de kant van de overheid, zowel in bestuursrechtelijke zin als strafrechtelijke zin. Het afzien van een waarschuwing in een dergelijk geval is ook geheel in lijn met de LOM-handhavingsstrategie ten aanzien van kernovertredingen (zie blz. 16). Indien in het (aangepaste) handhavingsbeleid wordt beschreven dat normaliter twee keer wordt gewaarschuwd en bij CMS-bedrijven geen enkele keer, dan is er ook geen risico op rechtsongelijkheid, aangezien dan gehandeld wordt conform beleid.

Er is verder geen reden om bij een dergelijk bedrijf anders om te gaan met een verzoek tot handhaving dan bij een ander bedrijf. Bij een verzoek om handhaving zal de overheid op de klassieke wijze toezicht op de naleving moeten uitoefenen, en geheel volgens de klassieke handhavingsstrategie moeten reageren. Het gelijkheidsbeginsel mag niet in het geding komen, en komt op deze wijze ook niet in het geding.

Tenslotte nog de vraag of er verschil zit tussen de situatie dat er een pilot wordt uitgevoerd, en de situatie dat definitief voor deze werkwijze wordt gekozen. Wij vinden dat deze vraag in beginsel ontkennend moet worden beantwoord, zowel als het gaat om de eisen die gesteld zijn in het kader van het Besluit kwaliteitseisen handhaving, als om de daadwerkelijke uitoefening van de handhaving (sanctiestrategie). Een pilot mag o.i. geen excuus zijn om *niet* volgens de eisen van de wet te handhaven.